
Datum: 26.01.2016
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 20. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 20 A 318/14
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2016:0126.20A318.14.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Arnsberg, 8 K 3508/12
Schlagworte: Sperrmüll, gemischter Siedlungsabfall, gemischte Abfälle, Wertstoffe

Normen: § 17 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3, § 18 KrWG

Leitsätze:

Sperrmüll nach dem Abfallschlüssel 20 03 07 gehört nach Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck der Regelung zu den gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG und unterliegt damit der Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Diesem Verständnis stehen weder die Gesetzesmaterialien zum Kreislaufwirtschaftsgesetz noch Regelungen des Unionsrechts entgegen.

Tenor:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Die Ordnungsverfügung des Beklagten vom 7. November 2012 wird aufgehoben, soweit die von der Klägerin angezeigte Sammlung von Altmetall, Altpapier und Grünabfall untersagt worden ist.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge tragen die Klägerin zu 40 % und der Beklagte zu 60 %.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand:

1

Die Klägerin, die auf dem Gebiet der Abfallbehandlung tätig ist, wendet sich gegen eine Verfügung des Beklagten, mit der ihr die Sammlung bestimmter Abfallarten im F. -S. - Kreis untersagt worden ist. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

2

Am 1. September 2012 zeigte die Klägerin, vertreten durch die GmbH (V. GmbH), bei dem Beklagten für den Betriebsstandort E. an, eine gewerbliche Sammlung von Abfällen im Kreisgebiet durchführen zu wollen. Sie beabsichtige, jährlich etwa 600 Tonnen Altmetalle, 380 Tonnen Papier, 1.000 Tonnen Bauschutt, 1.200 Tonnen Baumischabfälle, 800 Tonnen Grünabfälle sowie 1.100 Tonnen sonstige gemischte Abfälle anzunehmen. Dies solle in einem Hol- und Bringsystem mit täglichen Sammlungen unbefristet erfolgen; die Abfälle würden gegebenenfalls nach erforderlicher Vorbehandlung einer stofflichen/thermischen Verwertung in zugelassenen Verwertungsbetrieben zugeführt. Schon aus Wirtschaftlichkeitsgründen stünden grundsätzlich verschiedene Abnehmer zur Verfügung, die die Verwertung sicherstellen. Durch die regelmäßige Prüfung der Abnehmer (Vorlage von Genehmigungen und Zertifikaten etc.) werde die ordnungsgemäße Verwertung sichergestellt. Weitergehende Informationen enthält die Sammlungsanzeige nicht.

3

Unter dem 11. September 2012 gab die Abteilung 61/3 (Abfallwirtschaft und Bodenschutz - Leitung Frau C.) der Abteilung 61/4 (Öffentlich-rechtliche Entsorgungswirtschaft - Leitung Herr I.) Gelegenheit, zu der beabsichtigten Sammlung Stellung zu nehmen. Nachdem die in der Abteilung 61/4 zuständige Sachbearbeiterin, Frau I1. , zuvor von der für die Klägerin aufgetretenen V. GmbH unmittelbar eine Vollmacht angefordert hatte, gab die Abteilung 61/4 unter dem 18. September 2012 an: Soweit sich die Anzeige auf 1.100 Tonnen sonstige gemischte Abfälle aus Haushalten beziehe, komme eine Ausnahme von der Überlassungspflicht im Rahmen des § 17 Abs. 2 Nr. 4 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG von vornherein nicht in Betracht. Für solche Abfälle bestehe eine uneingeschränkte Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG. Im Übrigen erfülle die Anzeige die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 Nr. 3 KrWG nicht. Für die Klägerin sei lediglich angegeben, dass die Abfälle gegebenenfalls nach erforderlicher Vorbehandlung einer stofflichen/thermischen Verwertung zugeführt würden. Der Verbleib der Abfälle Altmetall, Papier, Bauschutt, Baumischabfälle und Grünabfälle sei indes abfallartenscharf darzustellen. Zudem fehle die nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 KrWG erforderliche Darlegung der vorgesehenen Verwertungswege einschließlich der erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung ihrer Kapazitäten. Unabhängig davon stünden der beabsichtigten Sammlung § 17 Abs. 3 Satz 3 Nrn. 1 und 3 KrWG entgegen. Metalle würden durch mobile Sammlungen der kreisangehörigen Städte und auf den Umladeanlagen des Beklagten durch einen nach europaweiter Ausschreibung beauftragten Dritten erfasst und verwertet. Für die Abfälle

4

Papier und Pappe bestehe seit 2008 kreisweit ein Holsystem durch die Blaue Tonne. Die Verwertung erfolge durch einen beauftragten Dritten nach europaweiter Ausschreibung. Seit 1994 sei im Kreisgebiet flächendeckend die Biotonne eingeführt. Mit der Vergärung und Kompostierung sei seit dem 1. Juli 2012 ein Dritter vom Beklagten beauftragt.

Mit Bescheid vom 7. November 2012 untersagte der Beklagte der Klägerin ohne vorherige Anhörung, im Kreisgebiet gewerblich Altmetall, Altpapier, Grünabfälle und sonstige gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen im Wege einer gewerblichen Sammlung zu sammeln. Gemischte Abfälle unterlägen der uneingeschränkten Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG gelte die Ausnahme nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG für diese Abfallart nicht. Im Hinblick auf die Sammlung von Metall, Altpapier und Grünabfällen stünden der beabsichtigten Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 3 KrWG entgegen. Für diese Abfälle führten jeweils Drittbeauftragte eine haushaltsnahe getrennte Erfassung und Verwertung durch. In diesem Zusammenhang wiederholte der Beklagte im Wesentlichen die Ausführungen aus der Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers. 5

Die Klägerin hat am 10. Dezember 2012 Klage erhoben. 6

Im Rahmen des durch Schreiben vom 15. Januar 2013 nachgeholten Anhörungsverfahrens teilte die Klägerin dem Beklagten unter dem 15. Februar 2013 insbesondere mit: Mit den in der Sammlungsanzeige genannten gemischten Abfällen seien lediglich solche typischen Abfälle gemeint, wie sie bei der Entrümpelung von Wohnraum anfielen. Diese unterfielen damit dem Abfallschlüssel 20 03 07, so dass es sich nicht um eine Sammlung von gemischten Siedlungsabfällen nach dem Abfallschlüssel 20 03 01 handele, für die allein eine uneingeschränkte Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bestehe. Eine solche Sammlung habe sie zu keinem Zeitpunkt durchgeführt und sie beabsichtige auch nicht, dies in Zukunft zu tun. Der damit allein angezeigten Sammlung von Sperrabfällen im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 stünden öffentliche Interessen nicht entgegen. 7

Zur Begründung ihrer Klage hat die Klägerin im Wesentlichen vorgetragen: Die angefochtene Verfügung sei bereits formell rechtswidrig. Es fehle an einer hinreichenden Trennung der Zuständigkeiten zwischen der Unteren Abfallbehörde und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Letztlich habe die Untere Abfallbehörde die Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ungeprüft übernommen. Eine Aufteilung lediglich in unterschiedliche Abteilungen, wie hier, genüge dem Neutralitätsgebot nicht. Da die Klägerin nicht die Sammlung gemischter Siedlungsabfälle im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 01 beabsichtige, sondern nur Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 erfassen wolle, stehe der Sammlung § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG nicht entgegen. Dieser erstrecke sich bei der gebotenen Auslegung nach Wortlaut, gesetzgeberischer Intention und Sinn und Zweck nicht auf Sperrabfälle. Eine solche Auslegung wäre auch mit unionsrechtlichem Primär- und Sekundärrecht (insbesondere § 16 der Abfallrahmenrichtlinie - AbfRRL -) nicht zu vereinbaren. Im Übrigen verstoße die die Untersagung der Sammlung von Metall, Altpapier und Grünschnitt tragende Norm des § 17 Abs. 3 KrWG gegen Unionsrecht. Jedenfalls sei diese Vorschrift europarechtskonform eng auszulegen. Danach lasse sich nicht feststellen, dass der beabsichtigten Sammlung überwiegende öffentliche Interesse entgegenstünden. Die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers werde nicht gefährdet. Der Beklagte habe nicht konkret dargelegt, dass es durch die Sammlung tatsächlich zu einer Beeinträchtigung der bestehenden Sammlungssysteme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/ Drittbeauftragten komme. Prüffähige Angaben zu den durch den 8

beauftragten Dritten gesammelten Abfallmengen und zu den entzogenen Mengen fehlten ebenso wie aussagekräftige Belege für die befürchteten Auswirkungen auf die Gebührenstabilität. Gegen relevante Auswirkungen spreche insbesondere, dass die Klägerin nur einen Bruchteil des im Kreisgebiet anfallenden Abfalls in diesen Kategorien zu sammeln beabsichtige. Hinsichtlich der Sammlung von Altmetallen sei zudem zu berücksichtigen, dass nach den Angaben des Beklagten selbst keine getrennte Sammlung erfolge, sondern diese allenfalls aus dem Restmüll vor der Verbrennung zurückgewonnen würden.

Die Klägerin hat beantragt, 9

die Untersagungsverfügung des Beklagten vom 7. November 2012 aufzuheben. 10

Der Beklagte hat beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Er hat im Wesentlichen geltend gemacht: Er sei für den Erlass des angefochtenen Bescheides zuständig. Er habe für eine sachgerechte interne Trennung der Zuständigkeiten gesorgt. Die Aufgabenbereiche der Unteren Abfallwirtschaftsbehörde und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers seien organisatorisch und personell voneinander getrennt. Die Untersagung sei auch materiell rechtmäßig. Die einschlägigen Regelungen (§ 18 Abs. 5 i. V. m. § 17 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 KrWG) stünden im Einklang mit Unionsrecht. Hinsichtlich der angezeigten Sammlung von gemischten Abfällen erschließe sich bereits nicht, warum das von der Klägerin beauftragte Fachunternehmen die Begrifflichkeiten verwechselt haben sollte. Von daher sei davon auszugehen, dass sich die Sammlungsanzeige auf gemischte Siedlungsabfälle im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 01 beziehe. Hierauf komme es letztlich jedoch nicht an, da es sich bei Sperrmüll ebenfalls um einen gemischten Abfall im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG handle. Von den sonstigen gemischten Siedlungsabfällen unterscheide er sich lediglich durch die Tonnengängigkeit, nicht jedoch durch inhaltliche Unterschiede. Die uneingeschränkte Überlassungspflicht müsse demnach auch für Sperrmüll gelten. Dies ergebe sich entgegen der Auffassung der Klägerin auch aus Wortlaut, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Regelung. Im Hinblick auf die übrigen Abfallfraktionen sei die Untersagung insbesondere deshalb rechtmäßig, weil es insoweit auf das Zusammenwirken aller bei dem Beklagten angezeigten Sammlungen ankomme. Grundsätzlich sei davon auszugehen, dass es sich bei den Regelungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG um unwiderlegliche Vermutungen handle. Allerdings sei auch die nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen verlangte Wesentlichkeitsschwelle überschritten. In seinem Bezirk bestünden haushaltsnahe Sammlungen für Papier, Metalle und Grünschnitt, für die eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit durch hinzutretende Sammlungen insbesondere in der Größenordnung der von der Klägerin beabsichtigten bestünden. Insoweit seien auch die von der Klägerin im Verfahren VG Arnsberg 8 K 3688/12 (OVG NRW 20 A 319/14) angezeigten Sammelmengen zu berücksichtigen. Zudem gebe es inzwischen 19 Sammlungen, die in zahlreichen Fällen Altmetalle, Altpapier und Grünabfälle betreffen. In der Gesamtheit seien diese Sammlungen auch geeignet, die Gebührenstabilität zu gefährden. 13

Mit dem angegriffenen Urteil vom 9. Dezember 2013 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und zur Begründung ausgeführt: Der angefochtene Bescheid sei formell und materiell rechtmäßig. Die Funktionen der Unteren Abfallbehörde und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers seien bei dem Beklagten hinreichend getrennt. Die von der Klägerin in der Sammlungsanzeige genannten "sonstigen gemischten Abfälle" seien einer gewerblichen Sammlung von vornherein entzogen. Allerdings sei hier zugrunde zu legen, 14

dass die Klägerin im Rahmen der nachgeholtten Anhörung zum Ausdruck gebracht habe, mit dieser Bezeichnung lediglich die Sammlung von Sperrmüll gemeint zu haben. Sie habe jedoch mit der Einschaltung der V. GmbH ein Unternehmen beauftragt, das auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft sach- und rechtskundig sein müsste. Deshalb müsse sie sich damit abfinden, dass der Beklagte sie bei seiner Entscheidung über eine etwaige Untersagung der Sammlung "beim Wort genommen habe". Allerdings seien auch die nachgereichten Informationen der Klägerin nicht geeignet, die Entscheidung des Beklagten infrage zu stellen. Denn es sei nicht gewährleistet, dass bei der Sammlung von Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 entgegen § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG nicht gleichzeitig auch gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen im Sinne dieser Vorschrift gesammelt würden. Wer einen gewerblichen Abfallentsorger bestelle, um großvolumige Dinge aus seinem Haus oder seiner Wohnung wegschaffen zu lassen, nehme in der Praxis regelmäßig die Gelegenheit wahr, auch kleinere Gegenstände in die Container zu werfen, die ohne weiteres Bestandteil des Hausmülls und tonnengängig seien. Zudem entspreche es einer verbreiteten, wenn auch illegalen Praxis, dass Dritte einem Haufwerk von Sperrmüll weitere Abfälle hinzufügten. Ein Entsorger könne deshalb nicht damit rechnen, bei seiner Tätigkeit ausschließlich Abfälle im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 einzusammeln. Er müsse sich mit der Frage beschäftigen, wie er mit einem Abfallgemisch verfahren wolle, das jedenfalls teilweise dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu überlassen sei. Nähere Angaben hierzu habe die Klägerin indes nicht gemacht. Im Übrigen stünden der angezeigten Sammlung überwiegende öffentliche Interessen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG entgegen. Von der Sammlung der Klägerin würden Abfälle in einem Umfang erfasst, der eine wesentliche Beeinträchtigung des Beklagten als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger erwarten lasse. Derzeit verwerte der Beklagte etwa bei abnehmender Tendenz jährlich zwischen 17.000 und 21.000 Tonnen Altpapier. Die Klägerin wolle insgesamt mehr als 5 % dieser Altpapiermenge einsammeln, die ohne ihre Sammlungen dem Beklagten zukommen würde. Hinsichtlich des Altmetallaufkommens ergebe sich ein Prozentsatz von 31,6 % und für den Grünschnitt ein Anteil von etwa 4,6 %. Hinzuzurechnen seien die weiteren bei dem Beklagten angezeigten Sammlungen. Mit Fragen der Verhältnismäßigkeit oder des Vertrauensschutzes habe sich der Beklagte nicht befassen müssen. § 18 Abs. 7 KrWG sei nicht einschlägig. Die Klägerin habe in der mündlichen Verhandlung selbst klargestellt, dass der auch für Sammlungen vor dem 1. Juni 2012 erforderliche förmliche Nachweis nach § 13 Abs. 3 Nr. 3 des seinerzeit geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nicht erbracht worden sei.

Mit ihrer vom Senat zugelassenen Berufung verfolgt die Klägerin ihr Begehren weiter und führt zur Begründung ergänzend aus: Von einer ausreichenden organisatorischen und personellen Trennung zwischen zuständiger Behörde im Sinne des § 18 Abs. 5 KrWG und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger könne entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht gesprochen werden. Bei der hier vorliegenden Zuordnung beider Stellen zur gleichen Unterabteilung desselben Rechtsträgers sei eine Behördenneutralität erkennbar nicht gegeben. Jedenfalls werde eine unterstellte Trennung aber in der Praxis nicht umgesetzt. Vielmehr habe die Untere Abfallbehörde den umfänglichen Prüfungsvermerk des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ungeprüft in ihre Entscheidung übernommen. Die fehlende Trennung zeige sich auch daran, dass sich die Sachbearbeiterin des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers im Verwaltungsverfahren direkt an die von der Klägerin bevollmächtigte V. GmbH gewandt habe. In materieller Hinsicht sei das Verwaltungsgericht zwar zutreffend davon ausgegangen, dass es sich bei Sperrabfall nicht um gemischten Abfall im Sinne des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG handele. Dies ergebe sich eindeutig aus der Gesetzesbegründung, die die europarechtlichen Grundlagen zutreffend zitiere. Insbesondere lasse Art. 16 AbfRRL Überlassungspflichten lediglich für Abfälle zur Beseitigung und

gemischte Siedlungsabfälle des Abfallschlüssels 20 03 01 zu, nicht aber für die hier in Rede stehenden sonstigen gemischten Abfallfraktionen. Gleiches gelte für § 3 Abs. 5 der Abfallverbringungsverordnung (AbfVV). Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG auch nicht deshalb anwendbar, weil bei Entrümpelungsaktionen regelmäßig neben Abfall des Abfallschlüssels 20 03 07 auch gemischter Siedlungsabfall des Abfallschlüssels 20 03 01 mit entsorgt werde. Dies treffe bereits tatsächlich nicht zu, jedenfalls könne die Klägerin ein derartiges Verhalten ihrer Kunden nicht bestätigen. Selbst wenn im Einzelfall kleine tonnengängige Gegenstände mit entsorgt würden, bleibe das daraus entstehende Abfallgemisch Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07. Die dem Sperrmüll beigefügten "fraktionsfremden" Gegenstände seien allenfalls Fehlwürfe, die den Gesamtcharakter des Haufwerkes als Sperrmüll nicht in Frage stellen könnten. Allein die Möglichkeit von Fehlwürfen könne die generelle Unzulässigkeit einer gewerblichen Sammlung jedenfalls nicht begründen. Solche Fehlwürfe ließen sich auch bei Wertstoffen nicht vermeiden. Unabhängig davon rechtfertigte eine entsprechende Annahme allenfalls, der Klägerin bestimmte Maßnahmen aufzuerlegen, um sicherzustellen, dass solche Fehlwürfe soweit wie möglich vermieden und im Übrigen einer ordnungsgemäßen Entsorgung zugeführt würden. Im Hinblick auf die Sammlung von Almetallen, Altpapier und Grünabfällen sei das Verwaltungsgericht zu Unrecht von der Vereinbarkeit der Regelung des § 17 Abs. 3 KrWG mit Unionsrecht ausgegangen. Rechtfertigungsmöglichkeiten seien durch die Abfallrahmenrichtlinie und die Abfallverbringungsverordnung vollständig durch das Sekundärrecht geregelt; solche seien hier aber nicht ersichtlich. Ein Rückgriff auf das Primärrecht scheide aus. Unabhängig davon seien die Tatbestandsvoraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des erkennenden Senats in seinen Urteilen vom 21. September 2015 nicht gegeben. Hierzu seien die Sammelmengen auch im Zusammenwirken mit anderen berücksichtigungsfähigen Sammlungen zu gering. Im Übrigen handele es sich um Bestandssammlungen, die bisher die entsprechenden Sammlungen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten nicht beeinträchtigt hätten. Diese Betrachtung gelte gleichermaßen für die Fallgruppen des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nrn. 2 und 3 KrWG.

- Die Klägerin beantragt, 16
- das angegriffene Urteil zu ändern und die Untersagungsverfügung des Beklagten vom 7. November 2012 aufzuheben. 17
- Der Beklagte beantragt, 18
- die Berufung zurückzuweisen. 19
- Er verteidigt das angegriffene Urteil und macht über seinen erstinstanzlichen Vortrag hinaus geltend: An seiner Zuständigkeit bestünden nach der einschlägigen nordrhein-westfälischen Erlasslage keine Zweifel. Die in dieser Form seit mehr als zehn Jahren bestehende personelle und organisatorische Trennung sei im vorliegenden Fall auch nicht missachtet worden. Dass die angefochtene Untersagungsverfügung partiell Ausführungen aus der Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers übernommen habe, soweit sie sie für zutreffend gehalten habe, sei nicht zu beanstanden. Auch inhaltlich sei die angegriffene Verfügung rechtmäßig. Im Hinblick auf die angezeigte Sammlung sonstiger gemischter Abfälle müsse sich die Klägerin an ihrer Sammlungsanzeige festhalten lassen. Anhaltspunkte für eine Auslegung dahingehend, dass es sich bei diesen um Sperrabfälle bzw. Abfälle, die typischerweise bei der Entrümpelung von Wohnraum anfallen, handeln solle, seien nicht ersichtlich. Unabhängig davon habe das Verwaltungsgericht zu Recht hervorgehoben, dass bei der Sammlung von Sperrmüll stets auch gemischte 20

Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten mit erfasst würden. Dass dies bei der Sammlung der Klägerin anders sein könne, sei weder dargelegt noch ersichtlich. Die bloße Behauptung, dies sei nicht so, reiche ersichtlich nicht aus. Soweit die Klägerin ausführe, auch bei anderen Abfallfraktionen komme es zu Fehlwürfen, sei dies zwar richtig, missachte jedoch die erheblichen Unterschiede in den Sachverhalten. Im vorliegenden Fall gehe es nicht um Fehlwürfe in Einzelfällen, sondern um eine regelmäßige Begleiterscheinung. Im Rahmen der Entrümpelung ganzer Wohnungen liege es nahe, dass dabei nicht nur "Tisch und Schrank" entsorgt würden, sondern auch sonstiger gemischter Abfall. Unabhängig davon handele es sich auch bei Sperrmüll um gemischten Abfall im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG. Insbesondere habe § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG nicht die technische Formulierung "gemischte Siedlungsabfälle" des Abfallschlüssels 20 03 01 übernommen. Aus dem Ausschluss von gemischten Abfällen in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG folge unter Beachtung des Trennungsgebotes, dass gewerbliche Sammlungen nur noch für sortenreine Abfälle zulässig seien. Hiergegen spreche auch nicht die Stellungnahme der Bundesregierung zum Änderungsvorschlag des Bundesrates. Sperrmüll sei gerade kein Wertstoffgemisch, sondern ein davon zu unterscheidender gemischt anfallender Abfall. Er bestehe schon begrifflich nicht lediglich aus einem bestimmten Stoff gleichen Materials, sondern umfasse Abfälle aus verschiedenen Materialien. Daher könnten im Rahmen der Sperrmüllentsorgung ebenso wie über die Restmülltonne fast alle Abfallarten aus privaten Haushalten entsorgt werden, die nicht in der Restmülltonne Platz fänden. Der einzige Unterschied bestehe in der Tonnengängigkeit der beiden Abfallfraktionen. Insbesondere sei zu beachten, dass sich aus der Abfallrahmenrichtlinie die wörtliche Gleichstellung von gemischten Abfällen aus privaten Haushalten mit dem Abfallschlüssel 20 03 01 nicht ergebe. Die Gesetzessystematik des Kreislaufwirtschaftsgesetzes kenne auch nur die Trennung zwischen gemischten Abfällen und solchen Abfällen, die getrennt zu sammeln seien. Eine eigene Kategorie für Sperrmüll enthalte das Gesetz hingegen nicht, wie sich insbesondere aus den §§ 11 ff. KrWG ergebe. Auf die einheitliche Zuordnung der jeweiligen Fraktion zu einem Abfallschlüssel komme es dabei nicht an. So würden im Rahmen einer Alttextiliensammlung neben Textilien mit dem Abfallschlüssel 20 01 11 auch Altkleider mit dem Abfallschlüssel 20 01 10 gesammelt. Im Hinblick auf die beabsichtigte Sammlung von Altmetall, Altpapier und Grünschnitt habe der Beklagte die wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung detailliert dargelegt. Gleiches gelte für die Gefahr, dass die erfolgten Ausschreibungen unterlaufen würden. Eine Berücksichtigung von Vertrauensschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG komme bei der gebundenen Entscheidung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG von vornherein nicht in Betracht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. 21

Entscheidungsgründe 22

Die Berufung der Klägerin ist teilweise begründet. 23

Die zulässige Klage ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet. Bezogen auf die Untersagung der angezeigten Sammlung von Altmetalle, Altpapier und Grünabfälle ist die angefochtene Ordnungsverfügung vom 7. November 2012 rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten; hinsichtlich der angezeigten Sammlung von "sonstigen gemischten Abfällen" ist sie dagegen rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 24

Als Rechtsgrundlage für die Untersagung der Sammlung kommt § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG in Betracht. Danach ist die Durchführung einer Sammlung zu untersagen, wenn die Einhaltung der in § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG genannten Voraussetzungen anders nicht zu gewährleisten ist. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG besteht die Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 1 KrWG nicht für Abfälle, die durch eine gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen.

I. Die Untersagungsverfügung ist insgesamt formell rechtmäßig, insbesondere ist der Beklagte zu ihrem Erlass zuständig. 26

Der Beklagte hat als zuständige Behörde gehandelt. Er ist als Untere Umweltschutzbehörde gemäß § 38 LAbfG NRW in Verbindung mit § 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz (ZustVU) vom 3. Februar 2015 in Verbindung mit Teil A des Verzeichnisses zu dieser Verordnung (GV. NRW. S. 267) für den Vollzug des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zuständig. Die Regelung entspricht der bereits nach der Vorgängerverordnung vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. S. 662) bestehenden Rechtslage. 27

Vgl. zur früheren Rechtslage OVG NRW, Urteile vom 15. August 2013 - 20 A 2798/11 -, NWVBl. 2014, 16, sowie - 20 A 3043/11 - und - 20 A 3044/11 -, beide juris. 28

An der Zuständigkeit des Beklagten ändert sich nichts dadurch, dass er zugleich nach § 5 Abs. 1 LAbfG NRW öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger war und ist. Die Zusammenfassung der Aufgaben des Vollzugs des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in oder bei einer Behörde ist zwar aus rechtsstaatlichen Gründen, namentlich unter den Gesichtspunkten des Gebots der fairen Verfahrensgestaltung und der Neutralitätspflicht, nicht bedenkenfrei, da es bei der Wahrnehmung der unterschiedlichen Aufgaben zu einem Interessenkonflikt kommen kann. Eine neutrale Aufgabenwahrnehmung, die den rechtsstaatlichen Anforderungen Rechnung trägt, ist aber dann gegeben, wenn behördenintern für eine hinreichende organisatorische und personelle Trennung beider Aufgabenbereiche gesorgt ist. 29

Vgl. BVerwG, Urteile vom 18. März 2009 - 9 A 39.07 -, BVerwGE 133, 239, und vom 24. November 2011 - 9 A 23.10 -, BVerwGE 141, 171; OVG NRW, Urteil vom 7. Mai 2015 - 20 A 2670/13 -, juris, Beschluss vom 9. Dezember 2013 - 20 B 205/13 -, juris; VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, GewArch 2014, 245, und vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, DVBl. 2013, 1537. 30

Um diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, sind in Nordrhein-Westfalen die Kreise und kreisfreien Städte in allgemeiner Form angewiesen, eine organisatorische und personelle Trennung der Aufgabenbereiche der Unteren Umweltschutzbehörde einerseits und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers andererseits zu gewährleisten. 31

Vgl. Erlass des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 13. März 2013, Az. IV-2-408.10.02. 32

Diese Voraussetzung ist bei dem Beklagten erfüllt und auch bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Ordnungsverfügung erfüllt gewesen. Innerhalb des Fachbereichs VI - Bau, Umwelt, Vermessung, Kataster - der Verwaltung des Beklagten sind die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in der Abteilung 61/4 Öffentlich-rechtliche Entsorgungswirtschaft (Leiter Herr I.) angesiedelt, während die Funktion der Unteren 33

Abfallbehörde von der Abteilung 61/3 Abfallwirtschaft und Bodenschutz (Leiterin Frau C.) ausgeübt wird. Auch wenn die Zuständigkeiten damit innerhalb desselben Fachbereichs angesiedelt sind, nehmen die Verantwortlichkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers und der Unteren Abfallbehörde für das Kreisgebiet des Beklagten dennoch unterschiedliche Stellen und Personen wahr, so dass von einer (noch) ausreichenden organisatorischen Trennung ausgegangen werden kann. Diese nach Auskunft der Abteilungsleiterin Frau C. in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vor mehr als zehn Jahren eingeführte Aufgabenverteilung bestand auch bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung.

Vgl. zur Wahrung der Neutralitätspflicht bei einer entsprechenden Behördenstruktur OVG NRW, Urteil vom 21. September 2015 - 20 A 1855/14 -, juris. 34

Es lässt sich auch nicht feststellen, dass der Beklagte diese organisatorische Trennung in der Praxis generell nicht beachtete oder im vorliegenden Fall nicht beachtet hätte. Entgegen der Auffassung der Klägerin hat die Untere Abfallbehörde insbesondere die Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nicht ungeprüft übernommen. Dies folgt hier schon daraus, dass dieser in seinem Vermerk vom 18. September 2012 maßgeblich die fehlenden Angaben der Klägerin nach § 18 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 3 bis 5 KrWG herausstellte, auf die der Beklagte aber seine Untersagungsverfügung nicht gestützt hat, wie er im gerichtlichen Verfahren noch einmal ausdrücklich bestätigt hat. Dies zeigt, dass seitens der Unteren Abfallbehörde eine eigenständige Prüfung vorgenommen wurde. Darüber hinaus hat die Untere Abfallbehörde des Beklagten auch die im Rahmen der - nachgeholt - Anhörung von der Klägerin erhobenen Einwände eigenständig geprüft (vergleiche den entsprechenden Vermerk der Abteilung 61/3 vom 4. März 2013). Dass im Übrigen in der angefochtenen Ordnungsverfügung die Stellungnahme des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers teilweise übernommen wurde, begegnet vor diesem Hintergrund keinen Bedenken, sondern ist letztlich in der von § 18 Abs. 4 KrWG vorgesehenen Beteiligung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers angelegt. Der Umstand, dass die Sachbearbeiterin in der Abteilung 61/4 im Rahmen der Beteiligung nach § 18 Abs. 4 KrWG unmittelbar bei der von der Klägerin beauftragten V. GmbH eine Vollmacht angefordert hat, ändert hieran ebenfalls nichts. Dabei dürfte sie zwar ihre Zuständigkeit überschritten haben, ein faktisches, inhaltliches Letztentscheidungsrecht, das der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger für sich beansprucht und der Beklagte ihm eingeräumt hätte, lässt sich daraus nicht ableiten. Allein auf diese materielle Prüfungscompetenz kommt es vorliegend entscheidend an. 35

II. Die Untersagungsverfügung ist im Hinblick auf die Untersagung der Sammlung für die angezeigten "sonstigen gemischten Abfälle" auch materiell rechtmäßig. Bezogen auf die Abfallfraktionen Altmetalle, Altpapier und Grünabfälle ist sie hingegen rechtswidrig. 36

1. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Frage, ob überwiegende öffentliche Interessen der angezeigten Sammlung entgegenstehen, ist die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat. Denn die Untersagung der Sammlung stellt einen Dauerverwaltungsakt dar; für einen solchen wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung maßgebend ist. 37

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 15. August 2015 ? 20 A 2798/11 ?, a. a. O., ? 20 A 3043/11 ?, a. a. O., und ? 20 A 3044/11 ?, a. a. O.; Bay. VGH, Beschluss vom 11. März 2014 - 20 ZB 13.2510 -, juris; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 10. Oktober 2013 ? 10 S 1202/13 -, juris; Nds. OVG, Urteil vom 21. März 2013 - 7 LB 56/11 -, juris; allgemein Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO-Kommentar, 4. Aufl. 2014, § 113 Rn. 116 f. 38

Von diesem allgemeinen Grundsatz für die vorliegende Fallgestaltung eine Ausnahme zu machen, ist nicht angezeigt.	39
Vgl. OVG NRW, Urteile vom 21. September 2015 - 20 A 2120/14 -, - 20 A 1855/14 -, - 20 A 2219/14 - und - 20 A 2220/14 -; für die Untersagung nach § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 1 KrWG auch OVG NRW, Urteile vom 7. Mai 2015 ? 20 A 316/14 ?, juris, und ? 20 A 2670/13 ?, a. a. O.	40
Dies ändert aber nichts daran, dass Bezugspunkt der Untersagungsverfügung die konkret angezeigte Sammlung ist, insbesondere in ihrer angezeigten Ausgestaltung und ihrem angezeigten Umfang. Denn die Angaben in der Anzeige bestimmen wesentlich den Charakter der Sammlung, über deren Vereinbarkeit mit öffentlichen Interessen die zuständige Abfallbehörde zu befinden hat. Dabei liegt es in der Verantwortung des Sammlers, die von ihm beabsichtigte Sammlung durch korrekte und hinreichend realitätsnahe Angaben inhaltlich festzulegen.	41
Vgl. dazu auch Dippel in: Schink/Versteyl, KrWG - Kommentar, 2012, § 18 Rn. 12; Karpenstein/ Dingemann in: Jarass/Petersen, KrWG - Kommentar, 2014, § 18 Rn. 43 ff.	42
Er hat den Gegenstand seiner Tätigkeit und deren Art und Weise zu bestimmen. Die Zugrundelegung des Aussagegehalts der Anzeige entspricht der Funktion des Anzeigeverfahrens, der zuständigen Abfallbehörde eine präventive Kontrolle der Zulässigkeit der Sammlung, also eine Beurteilung eines konkreten Vorhabens, zu ermöglichen.	43
Vgl. dazu die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks. 17/6052, S. 88; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 18 Rn. 1; Dippel, a. a. O., § 18 Rn. 5.	44
2. Hinsichtlich der von der Klägerin angezeigten Sammlung von "sonstigen gemischten Abfällen" liegen die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 KrWG zum danach maßgeblichen Zeitpunkt vor.	45
a) Entgegen den von der Klägerin erstinstanzlich geäußerten Bedenken konnte der Beklagte seine Untersagung hinsichtlich der angezeigten Sammlung von "sonstigen gemischten Abfällen" - unabhängig von deren genauen Inhalt - auf § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG mit der Begründung stützen, diese stünden aufgrund des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG einer gewerblichen Sammlung von vornherein nicht offen. § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 KrWG setzt (nur) voraus, dass die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG anders nicht zu gewährleisten sind. Zu diesen Voraussetzungen gehört aber, jedenfalls mittelbar, auch die Frage, ob die Sammlung auf einen zulässigen Erfassungsgegenstand im Sinne von § 17 Abs. 1 KrWG zielt und damit auch die Frage, ob die Gegen Ausnahme des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG greift. Dies gilt jedenfalls dann, wenn - wie hier - der gewerbliche Sammler mit seiner Anzeige zum Ausdruck bringt, dass er im Rahmen der von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG eröffneten Möglichkeiten zu sammeln beabsichtigt. Öffentliche Interessen stehen diesem Vorhaben jedenfalls dann unzweifelhaft entgegen, wenn es auf eine Abfallfraktion zielt, für die eine ausnahmslose Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besteht.	46
b) Der Beklagte hat die von der Klägerin angezeigte Sammlung von "sonstigen gemischten Abfällen" in einem Umfang von 1.100 Tonnen pro Jahr zu Recht auf der Grundlage von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG untersagt. Nach dieser Vorschrift gelten die Regelungen nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 3, 4 KrWG, auf die sich die Klägerin beruft, nicht für gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen und gefährliche Abfälle. Auch unter Zugrundelegung des für den	47

maßgeblichen Anzeigeninhalt/Prüfungsgegenstand (vergleiche dazu die Ausführungen unter II. 1.) jedenfalls noch zu berücksichtigenden Anhörungsvorbringens ist schon zumindest zweifelhaft, ob die Sammlung der Klägerin entgegen dem gewählten Wortlaut - und unabhängig von der Frage, ob § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG Sperrmüll erfasst - nicht auf solche Abfälle zielt (dazu unter aa). Jedenfalls gehört aber Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 zu den gemischten Abfällen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG (dazu unter bb).

aa) Aufgrund der vorliegenden Angaben zu der beabsichtigten Sammlung spricht bereits ganz Überwiegendes dafür, dass die durch ein Fachunternehmen vertretene und selbst fachkundige Klägerin tatsächlich gemäß ihrer Anzeige gemischte Abfälle im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG zu sammeln beabsichtigt. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Anhörungsvorbringens. Es ist kaum verständlich, warum sie anderenfalls genau diesen in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG gewählten Terminus hätte verwenden sollen. Eine Erklärung hierfür hat sie auch im gesamten Verfahren letztlich nicht geliefert. 48

Dieses - wörtliche - Verständnis ihrer Sammlungsanzeige wird nicht durch die im Rahmen des Anhörungsverfahrens erfolgte Klarstellung, gemeint seien allein "typische Abfälle, wie sie bei Entrümpelungsaktionen anfallen", durchgreifend infrage gestellt. Diese tatsächlichen Angaben sind nicht - jedenfalls nicht ohne weiteres - mit der von der Klägerin im Klageverfahren vertretenen Qualifizierung als Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 gleichzusetzen. Die Klägerin bzw. die von ihr gerade für das Anzeigeverfahren beauftragte V. GmbH haben diese Klassifizierung der gemeinten "typischen Entrümpelungsabfälle" als sonstiger gemischter Abfall ursprünglich selbst vorgenommen. Offenbar fällt solcher bei der Sammlung der Klägerin nach eigener Beobachtung an. Dies dürfte auch bei realistischer Betrachtung den bei Entrümpelungsaktionen regelmäßig anfallenden Abfallprodukten entsprechen. Denn gerade bei solchen Entrümpelungen werden häufig nicht allein größere Möbelstücke oder etwa Fahrräder entsorgt, sondern auch kleinere Gegenstände wie Beistelltisch, Regale, Stühle oder Schränkchen, die - gegebenenfalls nach einfacher Demontage - auf eine Größe reduziert werden können, die sie tonnengängig werden ließen, und die damit der Überlassungspflicht unterliegen. Dass daneben bei Gelegenheit einer solchen Entrümpelung auch Kleinteile, die sich etwa noch in den Schränken oder Regalen befanden, mit entsorgt werden, liegt jedenfalls typischerweise ebenfalls nicht fern. Dies gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als die Klägerin tatsächlich ausschließlich Container zur Verfügung stellt, die ein solches Verhalten erleichtern und im Übrigen eine Kontrolle seitens der Klägerin, was von Privathaushalten im Einzelfall tatsächlich entsorgt wird, zumindest erschweren. 49

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund überzeugte die nunmehr vertretene rechtliche Qualifizierung der Klägerin hinsichtlich des von ihr gesammelten Abfalls letztlich nur dann, wenn sie im Einzelnen dargelegt hätte, dass solche Nebenprodukte bei ihren Sammlungen tatsächlich nicht anfallen und wie sie dies gegebenenfalls kontrolliert. Hierfür dürfte sie nach allgemeinen Grundsätzen darlegungspflichtig sein. Dem genügt die alleinige Behauptung, dies sei nicht der Fall, jedenfalls dann nicht, wenn entsprechende Kontrollen vor Ort regelmäßig nicht zu erwarten stehen, wie dies dann der Fall ist, wenn sich der Anbieter darauf beschränkt, Container zur Verfügung zu stellen. 50

Es ist auch weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass die Klägerin etwa durch entsprechendes Aufklärungsmaterial dafür sorgte, dieses auf der Hand liegende Risiko zu vermindern. Ihrer Internetpräsentation beispielsweise ist diesbezüglich nichts zu entnehmen. Im Gegenteil ist in dem Formular, dass auch für Preisanfragen von Privatkunden zur Verfügung steht, für die zu entsorgenden Abfälle aus Privathaushalten neben den für 51

Sperrmüll charakteristischen Kategorien "Möbel" und "Holz (behandelt/unbehandelt)" ausdrücklich die Kategorie "gemischte Abfälle" ohne jede Einschränkung oder Erläuterung genannt. Die Erklärung des in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat anwesenden Geschäftsführers der Klägerin, es sei zu berücksichtigen, dass das Formular auch für gewerbliche Kunden verwendet werde und insoweit nichts gegen die Sammlung gemischter Abfälle spreche und dass der private Verbraucher mit den rechtlichen Begrifflichkeiten ohnehin nicht vertraut sei, begründet diese rechtlich eindeutige und gerade nach dieser Erklärung missverständliche, da angeblich mit unterschiedlichem Bedeutungsgehalt verwendete Begriffswahl nicht, zumal sie im Rahmen der Anzeige - und damit im rechtlichen Kontext - wiederholt wurde. Warum die Klägerin im Übrigen gerade den Unkundigen zu der demnach falschen Annahme verleiten sollte, er könne alle gemischten Abfälle bei ihr entsorgen, statt von vornherein den Alltagsbegriff "Sperrmüll" zu verwenden, erschließt sich nicht. Der nicht weiter konkretisierte Hinweis des Geschäftsführers der Klägerin, in der anschließenden persönlichen Beratung werde dies klargestellt, ändert hieran nichts.

Dass die Klägerin den Inhalt der Container zu einem späteren Zeitpunkt untersucht und dabei Restmüll von Sperrmüll trennen kann (wobei es nicht frei von Zweifeln ist, ob dies angesichts der unterschiedlichen Tonnengrößen der einzelnen privaten Haushalte verlässlich erfolgen kann), ersetzt dies nicht. Denn sonstiger Siedlungsabfall ist jedenfalls dem Beklagten - unmittelbar - zu überlassen. Es ist auch weder dargelegt noch ersichtlich, dass eine Überlassung zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte. 52

An der nach dem Vorstehenden naheliegenden Unzulässigkeit der Sammlung der Klägerin nach § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG änderte sich auch nichts dadurch, dass die von ihr gesammelten Abfälle zumindest überwiegend als Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 einzustufen sein dürften. Denn einer Gesamtüberlassungspflicht dürfte ein Abfallgemisch bereits dann unterliegen, wenn ein qualitativ und quantitativ nicht zu vernachlässigender Anteil überlassungspflichtig ist. Zur Vermeidung einer Umgehung oder jedenfalls eines partiellen Leerlaufens der Überlassungspflicht dürfte in diesem Fall allein eine einheitliche rechtliche Behandlung als überlassungspflichtiger Abfall aus privaten Haushaltungen in Betracht kommen. 53

Vgl. Schwind in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, § 17 KrWG Rn. 69; VGH Bad.-Württ., Beschluss vom 26. Juli 2011 - 10 S 1368/10 -, juris, für den Fall einer gemeinsamen Erfassung von gewerblichen Siedlungsabfällen und solchen aus privaten Haushalten. 54

Insofern dürfte entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht von ausschlaggebender Bedeutung sein, dass bei einer Sperrmüllsammlung die anfallenden Abfälle im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 01 als Fehlwurf zu werten seien und nicht in die Verantwortung des Sammlers fielen, zumal solche Fehlwürfe für den Sammler unvermeidbar seien und deshalb nicht zur Unzulässigkeit einer Sammlung führen dürften. Die Fallgruppen sind schon deshalb nicht ohne weiteres vergleichbar, weil bei einer Wertstoffsammlung der Einwurf sonstigen Abfalls - für den Nutzer leicht erkennbar - der Intention der Sammlung nicht entspricht und solche fraktionsfremden Fehlwürfe in der Regel unschwer aussortiert werden können. Dies ist bei der Trennung von Restmüll und Sperrmüll nicht gleichermaßen der Fall, da sich diese Abfallfraktion nicht in ihrer Zusammensetzung, d. h. nach inhaltlichen Kriterien, unterscheiden müssen und Fehlwürfe zumindest subjektiv als bestimmungsgemäß gewertet werden können, zumal sich die "Tonnengängigkeit" nicht zuletzt nach der individuell verschiedenen Größe der den einzelnen Haushalten zur Verfügung gestellten Tonne richtet. Übergänge sind danach zumindest fließend. Hinzu kommt, dass eine nachträgliche Separierung nach dem oft 55

mit Beschädigungen verbundenen Abwurf auf einen Container zumindest erschwert ist.

bb) Die Frage, auf welche Art von Abfällen die angezeigte Sammlung der Klägerin tatsächlich zielt bzw. welche sie umfasst, bedarf vorliegend indes keiner abschließenden Beantwortung. Die Sammlungsuntersagung wäre auch dann rechtmäßig, wenn die Auffassung der Klägerin zuträfe, ihre Sammlung "typischer Abfälle, die bei der Entrümpelung privaten Wohnraums anfallen", umfasse allein Sperrmüll nach dem Abfallschlüssel 20 03 07. Denn auch Abfall dieser Kategorie gehört zu den gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG. 56

Hierfür spricht bereits der vom Gesetzgeber gewählte Wortlaut. Dass Sperrmüll ein Mischabfall ist, weil er weder sortenrein anfällt noch allein aus Wertstoffen im Sinne der im Abfallverzeichnis unter 20 01 aufgeführten Stoffgruppen besteht, stellt letztlich auch die Klägerin nicht durchgreifend infrage. Dies gilt unabhängig von der Frage, wie ähnlich sich Sperrmüll und gemischte Siedlungsabfälle sind. So ist bereits das vielfach zitierte Sofa bei der Entsorgung ein gemischter Abfall, besteht es doch aus Stoff, Füllmaterial, Holz, Plastik und/oder Metall. Nur so ist es auch zu erklären, dass die Klägerin als fachkundiges Abfallbehandlungsunternehmen und das von ihr mit der Anzeigenstellung beauftragte Spezialunternehmen diese Begrifflichkeit in ihrer Anzeige verwendet haben. 57

Gegen ein auf Abfälle nach dem Abfallschlüssel 20 03 01 beschränktes Verständnis des in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG verwendeten Begriffs der gemischten Abfälle aus privaten Haushaltungen spricht auch, dass der Gesetzgeber - offenbar bewusst - gerade nicht den im Abfallverzeichnis genannten, allein und eindeutig diese Abfallfraktion kennzeichnenden Begriff der "gemischten Siedlungsabfälle" übernommen hat, sondern den allgemeineren, untechnischen der "gemischten Abfälle" verwendet. Dies wäre unverständlich, wenn damit trotzdem nur die gemischten Siedlungsabfälle hätten gemeint sein sollen. Dann hätte es sich förmlich aufgedrängt, diesen Begriff zu verwenden, zumal das Abfallverzeichnis dies für diesen Fall letztlich vorsieht. 58

A. A. - insoweit aber ohne Begründung, diese Begriffe vielmehr gleichsetzend - Sächs. OVG, Beschluss vom 18. Februar 2015 - 4 B 53/14 -, AbfR 2015, 77. 59

Insoweit verfährt auch der Einwand der Klägerin nicht, auf Begrifflichkeiten könne nicht maßgeblich abgestellt werden, weil der Gesetzestext erst im Vermittlungsausschuss endgültig beschlossen worden sei und dort Ungenauigkeiten um eines Kompromisses Willen hingenommen worden seien. Denn der Begriff der "gemischten Abfälle" stand bereits im ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung und hat im Gesetzgebungsverfahren keine Veränderung erfahren. 60

Aus den Gesetzesmaterialien ergibt sich nichts anderes. Ob vor dem Hintergrund des Gesetzeswortlauts die Begründung des Regierungsentwurfes zum Kreislaufwirtschaftsgesetz oder die Stellungnahme der Bundesregierung zu Änderungsvorschlägen des Bundesrates zu einem anderen Verständnis veranlassen können, ist bereits aus grundsätzlichen Erwägungen heraus offen. Für den Inhalt einer Norm ist der in ihr zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers entscheidend, so wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist. 61

Vgl. BVerfG, Urteile vom 19. März 2013 ? 2 BvR 2628/10 u. a. ?, BVerfGE 133, 168, Rn. 66, und vom 20. März 2002 ? 2 BvR 794/95 ?, BVerfGE 105, 135 (157). 62

63

Materialien zum Willen des historischen Gesetzgebers bei der Normsetzung sollen mit Vorsicht, lediglich unterstützend und insgesamt nur insofern herangezogen werden, als sie auf einen objektiven Norminhalt schließen lassen. Der sogenannte Wille des Normgebers bzw. der am Normerlassverfahren Beteiligten kann hiernach bei der Interpretation insoweit berücksichtigt werden, als er auch im Text Niederschlag gefunden hat. Die Materialien dürfen nicht dazu verleiten, die subjektiven Vorstellungen der normgebenden Instanzen dem objektiven Norminhalt gleichzusetzen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Februar 1983 ? 2 BvE 1 ? 4/83 ?, BVerfGE 62, 1 (45); OVG NRW, Urteile vom 16. Dezember 2015 - 14 A 1263/14 -, juris, und vom 4. Dezember 2014 - 4 A 775/14 -, GewArch 2015, 86. 64

Unbeschadet dessen lässt sich zwar die Begründung des Gesetzentwurfs ohne weiteres im Sinne der Klägerin verstehen, zwingend ist der daraus gezogene Schluss, der Gesetzgeber habe Sperrmüll der Überlassungspflicht nicht unterwerfen wollen, indes nicht. Denn insbesondere die Stellungnahme der Bundesregierung zum Änderungsantrag des Bundesrates 65

- BT-Drucks. 17/6645, S. 6 - 66

ist insoweit bei genauerer Betrachtung neutral. Gegenstand der (ablehnenden) Stellungnahme war nämlich der Vorschlag des Bundesrates, auch gemischt gesammelte Wertstoffe (Wertstoffgemische) der Überlassungspflicht zu unterwerfen (also etwa auch die gemeinsame Sammlung von Kunststoff und Altpapier, möglicherweise auch von Alttextilien und Altkleidern). Um einen solchen Fall geht es hier aber nicht. Sperrmüll ist kein Wertstoffgemisch in diesem Sinne, sondern von seiner potentiellen Zusammensetzung her mit den gemischten Siedlungsabfällen prinzipiell stofflich identisch. Anhaltspunkte dafür, dass mit der zum Wertstoffgemisch abgrenzenden Nennung des Abfallschlüssels 20 03 01 zwingend auch der Ausschluss des Abfallschlüssels 20 03 07 verbunden sein sollte, sind nicht ersichtlich. Unabhängig davon steht der Umstand, dass der Gesetzgebungsprozess insgesamt von einem Interessengegensatz zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgern und gewerblichen Sammlern geprägt war und die Interessen der öffentlich-rechtlichen Entsorger in verstärktem Maße von Seiten des Bundesrates vertreten wurden, während seitens der Bundesregierung ? nicht zuletzt aufgrund dort bestehender europarechtlicher Bedenken ? das Ziel einer stärkeren Marktöffnung verfolgt wurde, einem "einseitigen" Abstellen auf die Vorstellungen der Bundesregierung entgegen. 67

Auch unionsrechtlich ist ein enges Verständnis des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG nicht geboten. Zwar wird - wie die Klägerin zu Recht hervorhebt - die Regelung des § 16 AbfRRL im Grundsatz als auf gemischte Siedlungsabfälle beschränkt zu verstehen sein. 68

Vgl. Kropp in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, § 16 AbfRRL Rn. 9 ff. 69

Allerdings fehlt dort die von der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung suggerierte Bezugnahme auf das europäische Abfallverzeichnis. Sie ist damit (ebenfalls) einem funktionalen Verständnis grundsätzlich zugänglich und schließt eine Erstreckung der Überlassungspflicht auf Sperrmüll nicht aus, 70

vgl. Schwind, a. a. O., § 17 Rn. 136, 71

wobei auch für den europäischen Normgeber nicht zu erkennen ist, dass er sich mit dieser Abfallfraktion überhaupt eigens beschäftigt hätte. Auch insoweit steht im Hinblick auf die 72

Abfallrahmenrichtlinie allein die Abgrenzung zu "echten Wertstoffen" im Zentrum.

Vgl. dazu auch Kropp, a. a. O., § 16 AbfRRL Rn. 9 ff.

73

Ein auf den Abfallschlüssel 20 03 01 beschränktes Verständnis des Art. 16 AbfRRL folgt entgegen der Ansicht der Klägerin unionsrechtlich auch nicht daraus, dass Art. 3 Abs. 5 AbfVV bei gleicher Begriffswahl den Abfallschlüssel 20 03 01 ausdrücklich nennt. Um eine Begriffsdefinition handelt es sich bereits für die allgemeinen Zwecke der Abfallverbringungsverordnung nicht; diese finden sich vielmehr in Art. 2 AbfVV. Dies schließt es letztlich aus, dieser Einzelregelung eine für andere Rechtsakte geltende Definition zu entnehmen, zumal der Anwendungsbereich der Abfallverbringungsverordnung enger ist als der der Abfallrahmenrichtlinie. Nach Art. 1 Abs. 2 AbfVV gilt sie allein für die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten und die Ein-/Ausfuhr aus/in Drittstaaten sowie die Durchfuhr. Diese Anwendungsfälle stehen hier schon nicht in Rede. Im Übrigen lässt der Umstand, dass in Art. 3 Abs. 5 AbfVV ein klarstellender Hinweis auf einen bestimmten Abfallschlüssel für erforderlich gehalten wurde, gerade nicht auf ein ohnehin bestehendes allgemeines Begriffsverständnis schließen. Da Art. 16 AbfRRL einen solchen Zusatz nicht enthält, spricht dies letztlich gegen eine solche Einschränkung. Unbeschadet dessen dient die Regelung des Art. 3 Abs. 5 AbfVV allein der Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten, ob die Abfälle konkret verwertet oder beseitigt werden sollen, was sich gerade bei ihrem Transport nur mit erheblichem Aufwand feststellen ließe. Auf die dem vorgelagerte Frage einer Überlassungspflicht lässt sich dies jedenfalls nicht ohne weiteres übertragen.

74

Vgl. zum Ganzen Franßen/Blatt, AbfallR 2014, 142.

75

Auch systematische Erwägungen sprechen nicht dagegen, Sperrmüll unter den in § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG verwendeten Begriff der gemischten Abfälle aus privaten Haushaltungen zu fassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Kreislaufwirtschaftsgesetz im Hinblick auf Siedlungsabfälle lediglich eine Unterscheidung zwischen gemischten und getrennt zu sammelnden Abfällen entnommen werden kann. Eine gesonderte Betrachtung von Sperrmüll findet sich an keiner Stelle. Zugleich ist umgekehrt zu beachten, dass hinsichtlich der gebotenen Abfalltrennung die Stoffgleichheit maßgeblich ist, nicht aber die Zuordnung zu nur einem Abfallschlüssel. So sind etwa Abfälle, die Gegenstand einer (einheitlichen) Alttextiliensammlung sind, verschiedenen Abfallschlüsseln - 20 01 10 (Bekleidung) und 20 01 11 (Textilien) - zugeordnet. Dass gemischter Abfall demgegenüber zwingend nur einen Abfallschlüssel unterfallen dürfte, erschließt sich angesichts dessen nicht.

76

Vgl. dazu auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 136.

77

Schließlich spricht auch der Sinn und Zweck der Überlassungspflicht für gemischte Abfälle aus privaten Haushaltungen für eine Einbeziehung von Sperrmüll in den Anwendungsbereich von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG. Durch die Einbeziehung der Verwertung von gemischten Abfällen aus privaten Haushaltungen sollen nach den vom Gesetzgeber aufgegriffenen europarechtlichen Grundlagen nicht nur Abfalltransporte in weiter entfernte Anlagen vermieden, sondern insbesondere auch einem der ordnungsgemäßen Behandlung von gemischten Siedlungsabfällen abträglichen Wettbewerb konkurrierender Anlagenbetreiber entgegengewirkt und über die Sicherung eines bestimmten Abfallaufkommens für die jeweilige Anlage eine gemeinwohlorientierte Verwertung bzw. Beseitigung unter vertretbaren Kosten gewährleistet werden. Hierdurch soll eine Zersplitterung von Anlagenkapazitäten vermieden werden, bei der die Gefahr besteht, dass keiner der konkurrierenden Anlagenbetreiber rentabel arbeiten kann, und so eine umwelt- und gesundheitsverträgliche

78

Verwertung bzw. Beseitigung gewährleistet werden. Siedlungsabfälle sollen nicht den wirtschaftlich günstigsten, jedoch nicht unbedingt umwelt- und gesundheitsverträglichsten Weg gehen. Für eine Rechtfertigung entsprechender Beschränkungen spricht auch der Umstand, dass es sich bei den Abfällen um einen diffusen Mischabfall handelt, dessen ordnungsgemäße Verwertung oder Beseitigung die Haushaltungen gar nicht oder nur schwer selbst organisieren können. Hinzu kommt, dass es sich bei gemischten Siedlungsabfällen - je nach genutzter Anlage - mal um Abfälle zur Beseitigung, mal um Abfälle zur Verwertung handelt, so dass der Gesetzgeber die Abfälle schon aus diesem Grund einer einheitlichen Regelung unterwerfen darf.

Umfassend dazu Kropp, a. a. O., § 16 AbfRRL Rn. 10.

79

Diese unmittelbar jedenfalls für Abfälle des Abfallschlüssels 20 03 01 geltenden Überlegungen lassen sich weitgehend auf Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 übertragen. Dies gilt insbesondere für die zuletzt genannten Aspekte der besonderen Schwierigkeiten aufgrund der Zusammensetzung und die davon abhängige Frage, ob der Abfall - gegebenenfalls nach Aussonderung von werthaltigen Bestandteilen - im konkreten Einzelfall (energetisch) verwertet oder beseitigt wird. Insoweit trifft es zwar zu, dass sich im Sperrmüll regelmäßig größere noch stofflich verwertbare Anteile befinden als im normalen Restmüll. Dabei handelt es sich indes nur um einen graduellen, nicht aber qualitativen Unterschied.

80

Selbst wenn man berücksichtigt, dass im Hinblick auf den gemischten Siedlungsabfall im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 01 insbesondere wegen dessen Kleinteiligkeit auch in Bezug auf Sperrmüll ein noch erhöhtes Gefahrenpotenzial besteht, das die Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Garantie der ordnungsgemäßen Behandlung, Verwertung und Beseitigung rechtfertigt, spricht dies nicht gegen eine Gleichbehandlung. Auch Sperrmüll fällt als Gemisch mit dem daraus folgenden Gefahrenpotenzial an. Jedenfalls im Vorfeld lässt sich dessen Zusammensetzung ebenso wenig abstrakt festlegen wie etwa auch der Anteil "durchfeuchteten Materials". Letzteres dürfte insbesondere bei textilen Abfallprodukten - etwa nach allfälliger Zwischenlagerung in Garagen oder Carports vor der Entsorgung - nicht selten sein - unabhängig von der offenen, jedem Wetter ausgesetzten Abfuhr im Container selbst. Spätestens mit der Verdichtung nach Aussonderung von werthaltigen Bestandteilen, die regelmäßig vor der thermischen Behandlung erfolgt, sind Größenunterschiede auch tatsächlich buchstäblich eingeebnet und entfällt die Möglichkeit tatsächlicher oder rechtlicher Unterscheidung.

81

Unabhängig davon spricht gegen eine rechtlich grundsätzlich unterschiedliche Behandlung, dass jedenfalls die Übergänge zwischen gemischten Siedlungsabfällen und Sperrmüll fließend und nicht von vornherein generell festlegbar sind. Denn die Unterscheidung erfolgt nicht nach der Zusammensetzung, sondern entscheidet sich nur nach der Größe der Bestandteile, die jedoch mit der Rückkopplung an die Tonnengängigkeit wiederum relativ ist. Es ist aber gerade vor dem Hintergrund der unionsrechtlichen Rechtfertigung der Überlassungspflicht letztlich wenig sinnvoll, diese von der individuellen Tonnengröße abhängig zu machen. Dies gilt insbesondere angesichts des Umstandes, dass als Anreiz zur Müllvermeidung und -trennung der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger gehalten ist, den Restmüllbehälter möglichst klein zu dimensionieren. Führt dies im Gegenzug dazu, dass ihm ein immer größerer Teil privaten Restmülls allein wegen dessen Größe nicht mehr zu überlassen ist, liefe dies dem Grundgedanken der Entsorgungsnähe und -autarkie zuwider und gefährdete die Sicherung entsprechender Strukturen.

82

Vgl. auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 136.

83

Umgekehrt dürfte es einem gewerblichen Sammler auch kaum möglich sein, diese individuellen Voraussetzungen für die Beantwortung der Frage, ob schon Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 oder noch gemischter Siedlungsabfall im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 01 vorliegt, in jedem Fall zu prüfen und festzustellen. 84

Die wiederholt geäußerte Annahme der Klägerin, Sperrmüll und gemischter Siedlungsabfall seien grundverschieden, erschließt sich angesichts dessen jedenfalls ohne nähere Darlegung nicht. Wie sich "diffuse Sperrabfälle" in der Zusammensetzung abstrakt von gemischten Siedlungsabfällen unterscheiden, ist auch nach dem klägerischen Vortrag nicht zu erkennen. Allein der Umstand, dass die Klägerin "kein Interesse" an solchen Mischbestandteilen hat, reicht hierfür nicht aus. Soweit die Klägerin offenbar aus der Größe der Bestandteile auf eine bessere Trennbarkeit schließt, ist das vorliegend irrelevant. Denn die Untersagung betrifft gerade keine getrennte Sammlung der im Sperrmüll zu findenden Wertstoffe - diese ist der Klägerin etwa im Hinblick auf Metall oder Holz bei entsprechender Anzeige im Rahmen des § 17 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 KrWG grundsätzlich unbenommen. Um eine solche geht es aber hier nicht. In Rede steht vielmehr jedenfalls eine gemeinsame Sammlung aller Gegenstände, die die Klägerin unter dem Begriff des Sperrmülls subsumiert, unabhängig von der erst im Nachhinein zu klärenden Frage der Aussonderbarkeit von Wertstoffen. Wie die Klägerin allerdings selbst im Hinblick auf die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten praktizierte Altmetallsammlung durch Rückgewinnung aus dem Restmüll - zu Recht - einwendet, ändert eine spätere partielle Sortierung nichts am Charakter des Sammelgutes. 85

Klarstellend ist indes darauf hinzuweisen, dass vorstehende Überlegungen - neben der bereits angesprochenen Nichterfassung getrennter Sammlungen - nur für den Sperrmüll gelten, der tatsächlich auch bei wertender Betrachtung noch aus privaten Haushaltungen stammt. Dies dürfte insbesondere nicht bei Entrümpelungsunternehmen der Fall sein. Bei wertend-funktionaler Betrachtung dürften die bei deren Tätigkeit anfallenden Abfälle nicht mehr als Abfälle aus privaten Haushaltungen einzustufen sein und deshalb nicht dem Anwendungsbereich des § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG unterfallen. 86

Näher dazu Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 136. 87

3. Hinsichtlich der Fraktionen Altpapier, Altmetall und Grünabfällen liegen demgegenüber die Voraussetzungen des § 18 Abs. 5 Satz 2 Alt. 2 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG nicht vor. Insoweit stehen der von der Klägerin angezeigten Sammlung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen. 88

a) Die nähere Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen enthält § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG. Danach liegen diese unter anderem vor, wenn die beabsichtigte Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten gefährdet. Eine solche Gefährdung der Funktionsfähigkeit ist nach § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG anzunehmen, wenn die Erfüllung der nach § 20 KrWG bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird. Letzteres wiederum ist nach § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung 89

1. Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt,	
• 2. die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder	92
• 3. die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.	93
§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nrn. 1 und 2 KrWG gelten nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten bereits angebotene oder konkret geplante Leistung (§ 17 Abs. 3 Satz 4 KrWG). Die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG sind für die Abfallfraktionen Altmetalle, Altpapier und Grünschnitt vorliegend nicht gegeben.	94
b) § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG, auf den der Beklagte die Untersagung der Sammlung von Altmetallen, Altpapier und Grünabfällen gestützt hat, verlangt auf der Tatbestandsebene allein, dass durch die gewerbliche Sammlung Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt.	95
Unter einer "haushaltsnahen getrennten Erfassung von Abfällen" im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist zumindest in erster Linie ein Holsystem beim privaten Haushalt zu verstehen. Dies ergibt sich aus den Kriterien für den Vergleich der Leistungsfähigkeit nach § 17 Abs. 3 Satz 5 KrWG und wird bestätigt durch die Begründung der vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgeschlagenen Änderung des ursprünglichen Gesetzentwurfes der Bundesregierung zum Kreislaufwirtschaftsgesetz. Neben dem üblichen Entsorgungsbehälter für das einzelne Grundstück sollen über das Tatbestandsmerkmal "sonstige hochwertige getrennte Erfassung" auch sonstige Erfassungssysteme erfasst werden, soweit sie nach ihrer räumlichen Ausgestaltung, ihrer Beschaffenheit und ihrem konkreten Betrieb die werthaltigen Abfälle aus den privaten Haushalten in gleichem Umfang, gleicher Qualität und gleicher Effizienz erfassen können. Gemeinsames Merkmal aller (geschützten) Systeme soll dabei sein, dass sie das Ressourcenpotential der werthaltigen Abfälle effizient nutzen.	96
Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 44; Schwind in: von Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, § 17 KrWG Rn. 175, 179 ff.	97
Dies schließt ein Bringsystem mit flächendeckend aufgestellten Sammelcontainern ein. Referenzpunkt der Regelung ist das haushaltsnahe Entsorgungssystem, dem die anderen Systeme in den wesentlichen Punkten entsprechen müssen. Insbesondere muss für sämtliche Einwohner des Entsorgungsgebiets eine mit zumutbarem Aufwand erreichbare Möglichkeit der Abgabe der Abfälle bestehen.	98
In diesem Sinne auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 175 ff.; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 174.	99
c) Weitergehende tatbestandliche Anforderungen stellt § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG seinem Wortlaut nach nicht auf. Danach ist auf der Grundlage dieser Regelung als Rechtsfolge " <u>anzunehmen</u> ", dass der gewerblichen Sammlung überwiegende öffentliche	100

Interessen im Sinne einer wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten entgegenstehen.

Diese Feststellung bedeutet entgegen der von dem Beklagten vertretenen Auffassung aber (noch) nicht, dass allein die Existenz eines haushaltsnahen oder sonstigen hochwertigen Erfassungssystems eine Untersagungsverfügung trüge. Dies wäre nur dann der Fall, wenn § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bereits für sich genommen einen eigenständigen Untersagungsgrund darstellte oder immer zwingend auf eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten führte. Das ist aber nicht der Fall. 101

Ein solches Verständnis der Vorschrift findet im Gesetzeswortlaut keine Stütze und widerspricht der Regelungssystematik des § 17 Abs. 3 KrWG. Die Regelungen des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG stellen ? anders als das in § 17 Abs. 3 Satz 1 genannte Bezugskriterium der Funktionsfähigkeit ? keine rechtlich verselbständigten Untersagungstatbestände dar. Vielmehr ist bei ihrer Erfüllung die wesentliche Beeinträchtigung des Schutzobjekts der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung (lediglich) "anzunehmen" und ist in der Folge auch eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit (nur) "anzunehmen". Damit besagt bereits der Wortlaut von § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG, dass die Erfüllung des Tatbestandes eine weitergehende Betrachtung nicht entbehrlich macht. Ansonsten wäre eine solche Konsequenz nicht "anzunehmen", sondern sie würde "vorliegen", wovon etwa § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG für die "überwiegenden öffentlichen Interessen" im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG ausgeht. Eine derartige Verbindung hat der Gesetzgeber indes in den Sätzen 2 und 3 des § 17 Abs. 3 KrWG nicht vorgesehen und auch nicht gewollt. Das zeigt schon die im Vergleich zu Satz 1 unterschiedliche Fassung der beiden Regelungen, die für den Begriff "anzunehmen" auf einen Aussagegehalt als Vermutung, die sich einzelfallabhängig als richtig oder falsch erweisen kann, hindeutet. Belegt wird dies aber insbesondere auch durch die Begründung des Änderungsantrags zum ursprünglichen Gesetzentwurf, wonach Satz 3 die Schwelle konkretisieren soll, ab der eine "wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung angenommen werden kann und den Behörden eine klare Leitlinie" vorgegeben wird. 102

Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 44 (Unterstreichung durch den Senat). 103

Sowohl das Modalverb "kann" als auch der Begriff der "Leitlinie" belegen, dass dieser Bestimmung lediglich ein Orientierungs-, nicht (streng) abschließender Charakter zukommen sollte. Es ist auch nicht zu unterstellen, der Gesetzgeber sei tatsächlich davon ausgegangen, jede gewerbliche Sammlung beeinträchtige ausnahmslos ein hochwertiges kommunales Erfassungssystem. Dagegen spricht insbesondere, dass bereits die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Erfassungssysteme (Holsysteme und sonstige hochwertige Erfassungssysteme) grundlegende Unterschiede aufweisen und auch innerhalb eines Systemtyps selbst bei seiner Hochwertigkeit gewisse Bandbreiten auftreten können. Schon deshalb variiert naturgemäß ihre "Störanfälligkeit" in beträchtlichem Umfang. Hinzu kommt, dass die jeweils betroffenen Entsorgungsgebiete nach Größe, Siedlungsstruktur und Einwohnerzahl erheblich voneinander abweichen können. Gleiches gilt für die gewerblichen Sammlungen. Dass der Gesetzgeber diese Unterschiede über § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vollständig einebnen wollte, ist nicht anzunehmen. Im Gegenteil liegt es geradezu auf der Hand, dass etwa eine gewerbliche Sammlung, die im Extremfall nur einen Container oder eine einmal jährlich stattfindende Straßensammlung in einem Stadt- oder Ortsteil umfasst, das bestehende, voraussetzungsgemäß hochwertige System des öffentlich-rechtlichen 104

Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten schon bei abstrakter Betrachtung im Hinblick auf Planung und Organisation nicht tangiert. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber auch in einem solchen Fall eine Untersagung der gewerblichen Sammlung wegen entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen anordnen wollte.

Die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist damit ? im Sinne einer Vermutung ? so zu verstehen, dass ein bestehendes hochwertiges Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten nicht von vornherein und immer die Schlussfolgerung rechtfertigt, dass in diesem Fall die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich durch eine angezeigte gewerbliche Sammlung ? im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen ? beeinträchtigt sein wird und dass die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten gefährdet ist. Letzteres bedarf des Vorliegens weiterer Umstände, wobei sich allerdings die Annahmen aus den Sätzen 2 und 3 des § 17 Abs. 3 KrWG ihrem Wesen als Vermutungen entsprechend indiziell dahingehend auswirken, dass die "anzunehmenden" Folgen regelmäßig eintreten. Ob dies dann tatsächlich der Fall ist, hängt immer davon ab, ob und inwieweit der von den Annahmen vorausgesetzte Sachverhalt zunächst auf die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung und von dort aus auf die Funktionsfähigkeit durchschlägt.

Angesichts dessen kann der Begriff "anzunehmen" nicht als eine gesetzlich zwingende (unwiderlegliche) Vermutung 106

- so etwa Dageförde/Thärichen, AbfallR 2013, 125; Wenzel, ZUR 2014, 579; Siederer/Wenzel/ Schütze, AbfallR 2014, 79 - 107

oder als gesetzliche Fiktion 108

- so insbesondere Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 172; Weidemann, AbfallR 2012, 96 - 109

verstanden werden. Zwar ließe der Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG ein solches Verständnis zu, das aufgrund der gleichlautenden Formulierung in § 3 Abs. 2 und 3 KrWG in systematischer Hinsicht auch nicht vollkommen fernläge. 110

Vgl. dazu Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 172. 111

Dem steht aber im vorliegenden Zusammenhang entgegen, dass das Tatbestandsmerkmal von vornherein nicht in jeder von ihm erfassten Konstellation geeignet wäre, eine reale Verbindung zwischen dem Vermutungs- bzw. Fiktionstatbestand und dem Bezugsobjekt herzustellen. Dies führte dann zumindest partiell zu den oben bereits angesprochenen logischen Brüchen. Diese lassen sich aber vermeiden, wenn der Begriff "anzunehmen" ? wie dargestellt ? als eine (widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmeverbehalt verstanden wird. Mit einem solchen Verständnis des in § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG verwendeten Begriffs "anzunehmen" wird für § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG die notwendige und gewollte Wesentlichkeit der Auswirkungen sichergestellt und dem Sinn und Zweck von § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG, als Hilfsmittel für den Ausgleich der Interessen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten und des gewerblichen Sammlers zu dienen, angemessen Rechnung getragen. 112

d) In diesem Verständnis bedarf die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG (auch) im Hinblick auf seine Nr. 1 entgegen der Auffassung der Klägerin, die auch der wohl herrschenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung entsprechen dürfte, 113

114

Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, a. a. O., und vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, a. a. O.; VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, juris; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 171; Dippel, a. a. O., § 17 Rn. 65; Beckmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 17 KrWG Rn. 118, 129,

nicht aus übergeordneten Gesichtspunkten heraus einer Korrektur im Sinne einer einschränkenden Auslegung im Hinblick auf die dort geregelten Merkmale, die zur gesetzlich angeordneten Annahme wesentlicher Beeinträchtigungen führen sollen. Vielmehr trägt das Verständnis von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als (widerlegliche) Vermutung oder als Regelfall mit Ausnahmevorbehalt den Gesichtspunkten hinreichend Rechnung, die für eine solche einschränkende Auslegung angeführt werden. 115

Angesichts des insoweit eindeutigen Wortlauts des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG käme eine solche - ergänzende oder korrigierende - Auslegung nach allgemeinen Auslegungsregeln nur dann in Betracht, wenn das so gefundene wortlautgetreue Verständnis ersichtlich nicht dem Willen des Gesetzgebers entspräche, zu sinnwidrigen, der Denkklogik widersprechenden Ergebnissen führte oder das vom Gesetzgeber an sich Gewollte in dieser Form mit höherrangigem Recht nicht in Einklang stünde und dieser Widerspruch durch eine solche einschränkende Interpretation beseitigt werden könnte. Nur dann dürfte die an sich jeder Auslegung gesetzte Wortlautgrenze überwunden werden. Keine der genannten Voraussetzungen ist indes unter der dargestellten Prämisse einer (widerleglichen) Vermutung bzw. eines Regel-/Ausnahmeverhältnisses erfüllt. 116

aa) Entgegen der in Teilen von Rechtsprechung und Literatur vertretenen Auffassung lässt sich nicht feststellen, dass das vorstehend dargelegte Auslegungsergebnis nicht vom Willen des Gesetzgebers gedeckt ist. 117

Die insoweit regelmäßig herangezogene Begründung zum ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 17/6052) 118

- hierauf stellen etwa VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, a. a. O., und vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, a. a. O., und VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, a. a. O., VG München, Urteil vom 24. Oktober 2013 - M 17 K 13.2189 -, juris, ab - 119

ist hierfür unergiebig, weil sie sich auf eine Fassung des § 17 Abs. 3 KrWG bezieht, die nicht Gesetz geworden, sondern durch die vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Bezug auf die Regelung in Satz 2 und die Neueinführung des Satzes 3 substantiell und gerade mit dem Ziel, den Schutzkatalog für die öffentlichen Interessen zu erweitern (BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 43), modifiziert worden ist. Unabhängig davon lässt ein "einseitiges" Abstellen auf die (ursprünglichen) Vorstellungen der Bundesregierung außer Acht, dass der Gesetzgebungsprozess gerade von einem Interessengegensatz zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgern und gewerblichen Sammlern geprägt war und die Interessen der öffentlich-rechtlichen Entsorger in verstärktem Maße von Seiten des Bundesrates vertreten wurden, während seitens der Bundesregierung ? nicht zuletzt aufgrund dort bestehender europarechtlicher Bedenken ? das Ziel einer stärkeren Marktöffnung verfolgt wurde. Demzufolge weisen die erst im Vermittlungsausschuss endgültig konturierten Regelungen der letztendlich Gesetz gewordenen Fassung des § 17 Abs. 3 KrWG Kompromisscharakter auf, so dass zu deren Auslegung die ursprünglichen Vorstellungen der Bundesregierung jedenfalls nicht ohne weiteres und uneingeschränkt herangezogen werden können. 120

Vgl. dazu insbesondere Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 23 ff.

Nimmt man indes die auf die Ergänzung des § 17 Abs. 3 KrWG bezogenen Materialien zum Maßstab, spricht alles dafür, dass der Gesetzgeber die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bewusst gewählt hat. So wird dort die Einfügung der Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG wie folgt erläutert: 122

" Nach der ersten Fallgruppe erhält die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durchgeführte hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung einen besonderen Schutz, insbesondere gegenüber dem sogenannten 'Rosinenpicken'." (BT-Drucks. 17/7505, S. 44) 123

In der zusammenfassenden Begründung zu § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG neu heißt es sodann: 124

" Durch die Ergänzung der Regelung wird die Steuerungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger konkretisiert. Die Regelung verdeutlicht, dass hochwertige Wertstofffassungssysteme in rechtssicherer Weise geschützt werden können und die Aufgabenerledigung auf verlässlicher Grundlage bei tragfähigen und stabilen Gebühren organisiert werden kann. Zugleich schützt die Regelung auch die wettbewerbskonforme Einbindung der privaten Entsorgungswirtschaft in die kommunale Aufgabenwahrnehmung und sichert so die 'duale' Entsorgungsverantwortung im Bereich der Entsorgung von Haushaltsabfällen ab. Sie gewährleistet damit einen fairen Interessenausgleich zwischen öffentlich-rechtlicher und privater Entsorgungswirtschaft." (BT-Drucks. 17/7505, S. 44) 125

Eine entsprechende Regelungsabsicht lässt auch die grundlegende Motivation zur gesetzlichen Aufwertung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung zu eigenständigen Schutzobjekten und zu deren gesetzlicher Konkretisierung durch die Regelung des Satzes 3 erkennen, wonach mit ihm den Betroffenen eine klare Leitlinie zur Beurteilung wesentlicher Beeinträchtigungen vorgegeben werden sollte. 126

BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 44. 127

Noch deutlicher in diese Richtung geht die Stellungnahme der FDP-Fraktion, die grundsätzlich einen möglichst großen Spielraum der privaten Entsorger im Gesetzgebungsverfahren verfochten hat, im Zusammenhang mit dem endgültigen Gesetzesbeschluss. Dort heißt es: 128

" In vielen Kommunen gebe es keine gesonderte Papiersammlung oder das Papier müsse auf Wertstoffhöfen oder in Wertstoffcontainern in großer Entfernung entsorgt werden. In diesem Fall sei es ökologisch sinnvoll, wenn ein privates Unternehmen dies übernehme und damit auch noch Geld verdiene. Das dürfe von den Kommunen nicht untersagt werden. Wenn die Kommunen diesen Service nicht anböten, dürfe nicht verhindert werden, dass es Wettbewerb gebe. Wenn aber die Kommunen den Service einer Papiertonne anböten, müsse dieser auch Bestand haben." (BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 18) 129

Ein dem (ursprünglichen) gesetzgeberischen Anliegen, gewerblichen Sammlern einen (erleichterten) Marktzugang und damit in größerem Umfang Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Sammlungen zu ermöglichen, widersprechender absoluter Konkurrenzschutz, der eine einschränkende Auslegung erfordern könnte, 130

vgl. dazu etwa VGH Bad.-Württ., Beschlüsse vom 9. September 2013 - 10 S 1116/13 -, a. a. O., und vom 4. März 2014 - 10 S 1127/13 -, a. a. O.; VG München, Urteil vom 24. 131

ist mit dieser Regelung ? zumal im Verständnis eines Regelfalles ? im Übrigen nicht verbunden. Denn die Regelung lässt tatbestandlich nicht jedes Entsorgungssystem ausreichen, sondern verlangt dessen Hochwertigkeit. Ein solches kommunales Sammlungssystem ist jedenfalls nicht in allen Gemeinden und nicht für alle in Frage kommenden Abfallfraktionen vorhanden. Gewerblichen Sammlern verbleibt immer die Möglichkeit, ihre Sammeltätigkeit in solchen Kommunen auszuüben, in denen ein hochwertiges Erfassungssystem nicht bzw. nicht für die in Frage kommende Abfallfraktion vorhanden ist. 132

Dass dies nicht ein rein theoretisches Phänomen ist, zeigt die Fallgestaltung, die dem Senatsurteil vom 21. September 2015 - 20 A 2120/14 - zugrunde liegt. Der beklagte Kreis hatte der Klägerin die Sammlungstätigkeit nur in einer kreisangehörigen Kommune untersagt, in allen anderen Städten und Gemeinden, in denen nach Auffassung des Beklagten keine hochwertigen Erfassungssysteme existierten, durfte die dortige Klägerin ihrer Tätigkeit uneingeschränkt nachgehen. 133

bb) Das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG wird auch nicht durch die Überlegung in Frage gestellt, der Gesetzgeber habe sich an der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im sog. Altpapierurteil, 134

BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009 - 7 C 16.08 -, BVerwGE 124, 154, 135

konkret an den dortigen Fallgruppen der wesentlichen Änderung der Entsorgungsstruktur und des Schutzes des Vergaberechts, orientiert, weshalb die in Satz 3 benannten Fälle mit Blick hierauf verstanden werden müssten. 136

Zum einen steht der von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr.1 KrWG erfasste Fall ausdrücklich nur beispielhaft ("kann von Bedeutung sein") für die nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ausreichende "mehr als geringfügige Auswirkung auf Organisation und Planungssicherheit". 137

BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009 - 7 C 16.08 -, a. a. O. (Rn. 34). 138

Zum anderen bleibt außer Acht, dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts die Entsorgungssicherheit nur ein Aspekt, wenn auch ein wesentlicher, im Rahmen der erforderlichen Prüfung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen ist. Daneben steht die Erwägung, wonach die gesetzliche Überlassungspflicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen unter unionsrechtlicher Perspektive ihre Rechtfertigung auch darin findet, dass (schon) bei einer Freigabe des Wettbewerbs im Markt um Abfälle aus privaten Haushaltungen Funktionsstörungen zu erwarten sind und deshalb eine Aufgabenzuweisung an den öffentlichen Entsorgungsträger erfolgen darf. Die kontinuierliche und verlässliche Aufgabenerfüllung der Hausmüllentsorgung durch den öffentlichen Entsorgungsträger setze ein Mindestmaß an Planbarkeit voraus, das bei ungehindertem Zugriff privater Dritter nicht gewährleistet sei. 139

BVerwG, Urteil vom 18. Juni 2009 - 7 C 16.08 -, a. a. O., (Rn. 41); bestätigt durch BVerfG, Beschluss vom 28. August 2014 - 2 BvR 2639/09 ?, NVwZ 2015, 52 (Rn. 44). 140

Diese Erwägung stellt das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich neben seine Ausführungen zur Entsorgungssicherheit. Dies lässt sich letztlich nur so verstehen, dass daneben der hier unter europarechtlichen Gesichtspunkten angeführte Aspekt, wonach ein freier Markt mit freiem Zugriff für sich genommen als schädlich betrachtet werden kann, zu berücksichtigen ist ? und zwar gerade in Abhängigkeit von materiellen Qualitätskriterien ("kontinuierliche und verlässliche Aufgabenerfüllung"). In diese nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eröffnete Rechtfertigungsmöglichkeit ist die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bruchlos einzuordnen.

Demgegenüber passen die für eine wesentliche Beeinträchtigung der Entsorgungsstruktur angeführten Fallgruppen auf den Fall des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bereits im Ansatz nicht. Ein solches hochwertiges System setzt einen nicht unerheblichen Personal- und Logistikeinsatz gerade voraus. Deshalb kann es im Hinblick auf die Änderung der Entsorgungsstruktur auch nicht darauf ankommen, dass Personal für den Fall der Aufgabe des gewerblichen Sammlers vorgehalten werden muss. Entsprechendes Personal für (fast) alles Sammelbare ist naturgemäß vorhanden. 142

cc) Auch der Verweis auf das "Kaskadensystem" des § 17 Abs. 3 KrWG stellt das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG nicht in Frage. 143

Ob der Einwand, ein auf den Wortlaut beschränktes Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG lasse sich nicht in das "Kaskadensystem" des § 17 Abs. 3 KrWG einfügen, da allein die Existenz eines öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems noch nicht bedeute, dass es durch eine gewerbliche Sammlung wesentlich beeinträchtigt oder in seiner Funktion gefährdet wäre, für die Auslegung des Gesetzes maßgeblich herangezogen werden kann, liegt nicht ohne weiteres auf der Hand. Denn der Gesetzgeber dürfte nach den vorstehenden Ausführungen die Konsequenzen der Regelung erfasst und bezweckt haben, ohne dass er die Tragweite der Bestimmung seinerseits grundsätzlich verkannt hätte. Im Rahmen der Gesetzesauslegung ist daher zunächst zu prüfen, ob das System so, wie es vorhanden ist, einen Sinn ergeben kann. Erst wenn dies zu verneinen ist, kommt unter dem Gesichtspunkt der Widersprüchlichkeit eine korrigierende Auslegung in Betracht. 144

Vor diesem Hintergrund kommt dem Umstand besondere Bedeutung zu, dass der Gesetzgeber den Schutz des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG allein einem hochwertigen Erfassungssystem zukommen lassen will. Der Regelung liegt damit zum einen der Gedanke der Sicherung des damit einhergehenden hohen Umweltstandards zugrunde, der gegen Wettbewerb abgeschirmt wird. Da das Kreislaufwirtschaftsgesetz insgesamt jedenfalls primär auf ökologische Standards, nicht auf ökonomische Chancengerechtigkeit ausgelegt ist, kann hierin kein grundlegender Wertungswiderspruch gesehen werden. 145

In diesem Sinne auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 175 ("kein ökologischer Mehrwert"). 146

Zum anderen ist bei einem solchen System regelmäßig zu unterstellen, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte seiner Organisationsverantwortung in besonderer Weise gerecht geworden ist. Wegen dieser "Vorleistung" erscheint es auch nicht von vornherein unsinnig anzunehmen, dass er deshalb auf eine größere Planungssicherheit angewiesen ist. Ebenso durfte der Gesetzgeber berücksichtigen, dass ein solches hochwertiges System regelmäßig eine komplexere Logistik erfordert und deshalb störungssensibler ist. Dies gilt jedenfalls für ein ? dem Gesetzgeber wie ausgeführt primär vor Augen stehendes und als Referenzmodell dienendes ? flächendeckendes Holsystem (wie beispielsweise bei der Papiertonne). 147

In diesem Sinne auch Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 173.

Dass dieser Ansatz nicht uneingeschränkt auf die "sonstigen" (Bring-)Systeme Anwendung finden kann, da diese insoweit regelmäßig hinter dem Planungs- und Organisationsaufwand und den damit verbundenen Kosten zurückbleiben, kann über die hinreichend offene Formulierung "ist anzunehmen" sachgerecht berücksichtigt werden und lässt nicht zwingend auf einen grundlegenden Wertungswiderspruch schließen. 149

dd) Das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG bedarf auch keiner europarechtlichen Korrektur. 150

Es ist nicht zu erkennen, dass das dargestellte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG die europarechtlichen Anforderungen verfehlte. Soweit dies vornehmlich mit der Überlegung begründet wird, eine allein am Wortlaut der tatbestandlichen Voraussetzungen orientierte Auslegung führe zu einem unionsrechtlich unzulässigen (und vom Gesetzgeber ersichtlich nicht gewollten) absoluten Konkurrenzschutz, trifft dies ? wie ausgeführt ? bereits im Ausgangspunkt nicht zu. Denn für die Anwendung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG reicht gerade nicht die Existenz irgendeines öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems aus, sondern dieses muss qualitative Voraussetzungen erfüllen. Ist dies nicht der Fall, bleibt es bei einem "freien Markt". Absoluten Schutz vor Konkurrenz kann es daher allenfalls im konkreten Sammlungsgebiet geben. Diese Klarstellung ist aus unionsrechtlicher Perspektive aus zwei Gründen bedeutsam: 151

Zum einen wird damit Konkurrenz nicht per se für das Gebiet eines Mitgliedstaats ausgehebelt, zum anderen wird der Schutz gerade an einem Merkmal festgemacht, das europarechtlich nicht nur unbedenklich ist, sondern dem zunehmend gerade vom Primärrecht besonderes Augenmerk geschenkt wird. 152

Vgl. dazu Hatje in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 14 Rn. 5 ff.; Schorkopf, WuV 2008, 253; Frenz, GewArch 2011, 16; in diesem Sinne auch Karpenstein/ Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 173. 153

Insbesondere die durch den Lissabonner Vertrag neugefasste Bestimmung des Art. 14 AEUV, wonach in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts die Union und die Mitgliedsstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verträge dafür Sorge tragen, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können, und das hierauf bezogene Protokoll Nr. 26 über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse 154

- zum Rang als vollwertiger Bestandteil des Primärrechts nach Art. 51 EUV vgl. nur Hatje, a. a. O., Art. 14 Rn. 15 - 155

lassen erkennen, dass die von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG tatbestandlich erfassten hochwertigen Sammlungssysteme auch aus unionsrechtlicher Perspektive in qualifizierter Weise schutzwürdig sind. Die Qualität der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wird durch das Protokoll Nr. 26 zum Lissabonner Vertrag konkret und ausdrücklich anerkannt. Danach kommt es für Daseinsvorsorgeleistungen insbesondere auf die Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer sowie auf "ein hohes Niveau in Bezug auf Qualität, Sicherheit und Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung und Förderung des universellen 156

Zugangs und der Nutzerrechte" an. Die nähere Ausgestaltung wird zugleich in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gestellt.	
Hinzu kommt, dass durch den Lissabonner Vertrag die (frühere) reine Zielbestimmung des Art. 14 AEUV um einen Gewährleistungsauftrag ergänzt wurde.	157
Vgl. Wernicke in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 14 AEUV Rn. 39 ff.; Frenz, GewArch 2011, 16.	158
Auch dies spricht dafür, dass eine Regelung wie die hier in Rede stehende sich im Rahmen des Unionsrechts bewegt, wie es insbesondere die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit postuliert.	159
Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 43.	160
Dem steht auch nicht grundsätzlich entgegen, dass Art. 14 AEUV und das Protokoll Nr. 26 nicht an die Stelle des Art. 106 Abs. 2 AEUV, sondern neben ihm treten bzw. ihn "unbeschadet" lassen. Zum einen sind sie gleichwohl jedenfalls bei dessen Auslegung zu berücksichtigen.	161
Vgl. Khan in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV - Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 106 Rn. 20; Hatje, a. a. O., Art. 14 Rn. 11, 15; Jung in: Calliess/ Ruffert, EUV/AEUV - Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 106 AEUV Rn. 52; Frenz, GewArch 2011, 16.	162
Zum anderen ist zu beachten, dass nach der jüngeren Rechtsprechung der europäischen Gerichte im Rahmen der Reglementierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (der Daseinsvorsorge) den Mitgliedstaaten auch nach Art. 106 Abs. 2 AEUV ein weiter Ermessensspielraum zuzubilligen ist, der im Wesentlichen nur im Hinblick auf offensichtliche Fehler und missbräuchliches Verhalten der Kontrolle der Gemeinschaftsorgane unterliegt.	163
Vgl. dazu EuGH, Urteile vom 23. Oktober 1997 ? Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, Slg. 1997, I-5768 (Rn. 36 ff., 51 ff.) und vom 21. September 1999 - Rs. C-67/96 (Albany) -, Slg. 1999, I-5863 (Rn. 103 f.); EuG, Urteil vom 12. Februar 2008 ? T-289/03 -, Slg. 2008, II-81 (Rn. 148); in diesem Sinne auch Voet van Vormizeele in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 106 AEUV Rn. 63, 69 ff.; eingehend Wernicke, a. a. O., Art. 106 AEUV Rn. 73 ff.	164
Europarechtlich scheint es nach den vorstehenden Ausführungen aber jedenfalls nicht als offensichtlich fehlsam, eine bestimmte Qualitätsstufe vor Gefährdungen zu schützen.	165
Auch die vom Europäischen Gerichtshof benannten und anerkannten, vom Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 28. August 2014 ? 2 BvR 2639/09 -, NVwZ 2015, 52, noch betonten Fallgruppen, in denen nationale Regelungen den Anforderungen des Art. 106 Abs. 2 AEUV genügen können, sind insgesamt weitgehend und letztlich nur unter der Prämisse eines weiten Regelungsspielraums nachvollziehbar. Danach sind das Abholen und die Behandlung von Haushaltsabfällen im Allgemeininteresse liegende öffentliche Aufgaben, die ein Staat von Behörden wahrnehmen lassen kann und auf die er entscheidenden Einfluss behalten darf.	166
Vgl. EuGH, Urteile vom 10. November 1998 ? Rs. C-360/96 (BFI Holding) -, Slg. 1998, I-6821 (Rn. 52), und vom 23. Mai 2000 - Rs. C-209/98 (Sydhavens Sten & Grus) -, Slg. 2000, I-3777 (Rn. 76).	167

Eine Verhinderung der Aufgabenerfüllung im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV liegt vor, wenn das öffentliche Unternehmen seine Tätigkeit unter Wettbewerbsbedingungen nicht zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen ausüben kann. Eine Existenzgefährdung durch die Zulassung von Wettbewerb ist dabei nicht erforderlich. 168

Vgl. EuGH, Urteile vom 15. November 2007 ? Rs. C-162/06 (International Mail Spain) -, Slg. 2007, I-9926 (Rn. 34 f.), vom 21. September 1999 - Rs. C-67/96 (Albany) -, a. a. O. (Rn. 107), vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/ Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 43), und vom 19. Mai 1993 - Rs. C-320/91 (Corbeau) ?, Slg. 1993, I-2563 (Rn. 14 ff.). 169

Entscheidend ist vielmehr, ob es für das begünstigte Unternehmen einen anderen wirtschaftlich zumutbaren Weg gibt, seine Aufgabe zu erfüllen, wobei auch die Möglichkeit eines Ausgleichs zwischen den rentablen und den weniger rentablen Tätigkeitsbereichen einzubeziehen ist. 170

Vgl. EuGH, Urteile vom 15. November 2007 - Rs. C-162/06 (International Mail Spain) -, a. a. O. (Rn. 36), vom 25. Oktober 2001 ? Rs. C-475/99 (Ambulanz Glöckner) ?, Slg. 2001, I-8137 (Rn. 57 ff.), vom 17. Mai 2001 - Rs. C-340/99 (TNT Traco) -, Slg. 2001, I-4142 (Rn. 55), vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 43), und vom 19. Mai 1993 - Rs. C-320/91 (Corbeau) -, a. a. O. (Rn. 14 ff.). 171

Beschränkungen können auch dann gerechtfertigt sein, wenn sie dazu dienen, dass eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu möglichst niedrigen, sozialverträglichen Gebühren erbracht werden kann. 172

Vgl. EuGH, Urteile vom 23. Oktober 1997 - Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 42); in diesem Sinne wohl auch Urteil vom 25. Oktober 2001 - Rs. C-475/99 (Ambulanz Glöckner) ?, a. a. O. (Rn. 53 zum Aspekt des sog. "Rosinenpickens"). 173

Allerdings lässt sich der einschlägigen Rechtsprechung nicht zweifelsfrei entnehmen, wie weit der den Mitgliedstaaten grundsätzlich zugestandene Ermessensspielraum im Einzelfall reicht, da insbesondere der Europäische Gerichtshof gleichzeitig betont, dass Art. 106 Abs. 2 AEUV als Ausnahmenvorschrift von den Grundsätzen des Binnenmarktes insgesamt tendenziell eng auszulegen sei. 174

In diesem Sinne EuGH, Urteile vom 15. November 2007 - Rs. C-162/06 (International Mail Spain) -, a. a. O. (Rn. 49), vom 17. Mai 2001 ? Rs. C-340/99 (TNT Traco) -, a. a. O. (Rn. 56), vom 25. Juni 1998 - Rs. C-203/96 (CAD) -, Slg. I-4111 (Rn. 64 ff.), und vom 23. Oktober 1997 ? Rs. C-157/94 (Kommission/Niederlande) -, a. a. O. (Rn. 51 ff.); Khan, a. a. O., Art. 106 Rn. 20. 175

Vor diesem Hintergrund erscheint es ? nicht zuletzt unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 29. Juni 2011 im Notifizierungsverfahren (abgedruckt bei von Lersner/Wendenburg, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 39), die das materielle Erfordernis wesentlicher Auswirkungen auf den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger betont und strukturelle Änderungen im System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers als Rechtfertigungsgrund offenbar noch nicht ausreichen lassen will ? nicht ausgeschlossen, bei einem allein auf die tatbestandlichen Voraussetzungen abstellenden Verständnis die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG als von Art. 106 Abs. 2 AEUV trotz des Ermessensspielraums der Mitgliedstaaten nicht mehr gedeckt anzusehen. 176

Vgl. dazu insbesondere Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 4 ff., 175; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 170.

Dies kann indes schon deshalb auf sich beruhen, weil diese Bedenken jedenfalls dann nicht mehr durchgreifen, wenn auch das auf der Rechtsfolgenseite des § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG befindliche Wort "anzunehmen" in den Blick genommen wird und ? wie bereits im Einzelnen dargelegt ? dahingehend verstanden wird, dass die Vorschrift eine (widerlegliche) Vermutung oder einen Regelfall mit Ausnahmegleichbehandlung beinhaltet. 178

Ergänzend ist im Übrigen noch darauf hinzuweisen, dass auch eine bereits den Wortlaut des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG korrigierende unionsrechtlich begründete Auslegung den vorstehend dargelegten Ermessensspielraum des Gesetzgebers zu berücksichtigen hätte und ihrerseits unter einem Erforderlichkeitsvorbehalt stünde. Aus diesem Grund dürfte sie jedenfalls nicht so weit gehen, dass die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG letztlich losgelöst von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG geprüft würden und diese Regelung statt als Regelbeispiel als zusätzliches Tatbestandsmerkmal verstanden würde. Ausgehend davon, dass der Gesetzgeber jedenfalls grundsätzlich europarechtlich befugt ist, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse unter qualitativen Gesichtspunkten Wettbewerbsbeschränkungen zu unterwerfen, dürfte auch ein solches Verständnis nicht dazu führen, dass § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG letztlich Ausnahmecharakter erhalte oder durch die zusätzlichen Anforderungen rechtlich oder tatsächlich leerlaufe. Zu weit ginge auch in der unionsrechtlichen Perspektive daher die Auffassung, die Rechtfertigung der Untersagung einer gewerblichen Sammlung sei davon abhängig zu machen, dass tatsächliche Beeinträchtigungen immer vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nachgewiesen werden müssten und noch zusätzlich auch deren Wesentlichkeit positiv festzustellen wäre. 179

So aber Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 170; VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 ? 4 K 1115/14.NW -, a. a. O. 180

Die aus Art. 106 Abs. 2 AEUV, Art. 14 AEUV i. V. m. dem Protokoll Nr. 26 zum Vertrag von Lissabon folgenden Anforderungen an eine tatbestandliche Reduktion dürften sich daher nicht entscheidend von denjenigen Maßstäben unterscheiden, die bei einem Verständnis von § 17 Abs. 3 Satz 3 KrWG als widerlegliche Vermutung bzw. als Regelfälle mit Ausnahmegleichbehandlung anzuwenden wären. Eine unionsrechtliche Reduktion wäre dementsprechend nur dann von Bedeutung und in diesem Fall unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit auch geboten, wenn man die Regelung der Nr. 1 ? was wie bereits im Einzelnen dargelegt nicht sachgerecht ist ? als unwiderlegliche Vermutung oder gesetzliche Fiktion verstünde, ohne dass dies aber im Einzelfall zu anderen Ergebnissen führen dürfte. 181

ee) Das hier zugrunde gelegte Verständnis des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG steht auch in Einklang mit Art. 12 GG. 182

Der partielle Ausschluss privater Entsorgungsunternehmen aus der Verwertung von Hausmüllbestandteilen stellt nur einen Ausschnitt aus dem Tätigkeitsfeld der Abfallsammlung und -entsorgung dar und ist daher als eine Berufsausübungsregelung zu qualifizieren, die hier durch vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls ? Sicherstellung der jederzeitigen Abfallbeseitigung ? gerechtfertigt ist. 183

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. August 2014 ? 2 BvR 2639/09 -, NVwZ 2015, 52, 55; kritisch Oexle/ Lammers, AbfallR 2015, 192. 184

e) Ist die Regelung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG damit im Ergebnis so zu verstehen, dass ein bestehendes hochwertiges Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten zwar regelmäßig, nicht aber ausnahmslos den Schluss rechtfertigt, dass in diesem Fall die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten wesentlich durch eine gewerbliche Sammlung beeinträchtigt wird, bleibt stets zu prüfen, ob bei der Betrachtung des konkreten Einzelfalles Umstände zu erkennen sind, die ? im Sinne einer Widerlegung der Vermutung bzw. einer Ausnahme von dem Regelfall ? ein anderes Ergebnis tragen.

aa) Diese Betrachtung hat indes zu berücksichtigen, dass mit Wortwahl und Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck nach dem Vorstehenden eine Verbindlichkeit in der Form einer "Vermutung"/"Regel" vorgegeben ist. Die Annahmen nach § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG und in deren Folge nach § 17 Abs. 3 Satz 2 KrWG kommen daher nur dann nicht zum Tragen, wenn eine Konstellation vorliegt, die bei konkreter Betrachtung eine vom gesetzlichen Regelfall abweichende Einschätzung rechtfertigt. Dabei ist aber wiederum zu beachten, dass die Regelungen des § 17 Abs. 3 KrWG Teil des Gegenausnahmesystems ist, das die grundsätzliche Öffnung der Sammlung von getrennt vorgehaltenen Abfallfraktionen auch für gewerbliche Sammlungen ermöglichen soll. 186

Vgl. OVG NRW, Urteile vom 15. August 2015 ? 20 A 2798/11 ?, a. a. O., ? 20 A 3043/11 ?, a. a. O., und ? 20 A 3044/11 ?, a. a. O. 187

Diese gebotene Gesamtbetrachtung bewegt sich dabei im Rahmen der Prüfung, ob der beabsichtigten Sammlung überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. 188

Bei dem Merkmal der entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der der vollen gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Von daher obliegt es im gerichtlichen Anfechtungsverfahren den Beteiligten, entsprechend ihrer jeweiligen Erkenntnisphäre jedenfalls auf entsprechende Aufforderung die jeweils bei ihnen vorhandenen einschlägigen Informationen zur Verfügung zu stellen, die eine solche Kontrolle ermöglichen. Dies betrifft alle für die Beurteilung relevanten Aspekte, namentlich die Frage, ob Besonderheiten des Einzelfalles vorliegen und dazu führen, dass trotz Bestehens einer hochwertigen Sammlung deren wesentliche Beeinträchtigung bei Durchführung der in Rede stehenden gewerblichen Sammlung bei realistischer Betrachtung nicht zu erwarten steht. 189

Bezugspunkt ist dabei für § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG die Erfassung und Verwertung der konkret in Rede stehenden Abfallfraktion. 190

Vgl. dazu Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 169 ff.; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 177. 191

Anderenfalls ergäbe die Bezugnahme allein auf für diese Abfallfraktion zugeschnittene Sammelsysteme keinen Sinn. Dieses Verständnis entspricht im Übrigen ? wie ausgeführt ? auch der Regelungsintention des Gesetzgebers. 192

Damit sind sowohl diejenigen Grundlagen, auf denen die Investitions- und Aufbauentscheidung fußen, als auch die konkret vorhandenen Organisationsstrukturen der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten selbst erfasst. Insofern ist wiederum die gesetzgeberische Orientierung an einem Holsystem von Bedeutung. Liegt ein solches vor, spricht wegen des mit ihm verbundenen hohen finanziellen und organisatorischen Aufwands Vieles dafür, dass es in aller Regel ohne weitere 193

Voraussetzungen gegen gewerbliche Konkurrenz geschützt werden kann.

In diesem Sinne auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 175 ff.; Karpenstein/Dingemann, a. a. O., § 17 Rn. 174. 194

Je weiter sich das sonstige hochwertige System von diesem Referenzmodell entfernt, desto eher können Sonderfälle und unwesentliche Beeinträchtigungen in Betracht kommen. 195

Als Anknüpfungspunkt für entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen geeignet sind dabei vom Grundsatz her die Auswirkungen auf die Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten, weil diese bei insgesamt positivem Marktwert die wirtschaftliche Grundlage für dessen Erfassungssystem ist und dieses System sinnvollerweise nachfrage-/bedarfsgerecht ausgelegt ist. Das Ausmaß der Auswirkungen auf die Sammelmenge lässt Rückschlüsse darauf zu, ob und in welchem Umfang das System in seiner Ausgestaltung geändert werden muss, um unter Berücksichtigung der infrage stehenden gewerblichen Sammlung ohne größere Beeinträchtigungen zu funktionieren. Dabei muss der gegebenenfalls zu berücksichtigende Anpassungsbedarf mehr als nur geringfügig, also wesentlich, sein, aber nicht so weit gehen, dass das kommunale System aufgegeben werden oder grundlegend oder strukturell umgestaltet werden muss. 196

Angesichts dessen kann ein Ausnahmefall auch dann in Betracht kommen, wenn die Erfahrung mit einem bisher unbeanstandeten Nebeneinander des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems und (neuer) gewerblicher Sammlung nennenswerte Auswirkungen allenfalls als theoretische Möglichkeit erscheinen lässt. Dies kann etwa auch der Fall sein, wenn sich das zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung bestehende hochwertige Erfassungssystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten überhaupt erst aus einer Konkurrenzsituation entwickelt hat. Dann liegt dessen Beeinträchtigung durch einen neuen, weiteren Mitbewerber nicht unmittelbar auf der Hand. 197

Im Weiteren können auch Besonderheiten der beabsichtigten konkurrierenden gewerblichen Sammlung einen Ausnahmefall begründen. Ansatzpunkt für die Betrachtung hat dabei zunächst die in Rede stehende Sammlung selbst und damit die Feststellung zu sein, ob diese in ihrer konkreten Ausgestaltung und angesichts des bestehenden öffentlich-rechtlichen Systems vom gesetzgeberisch angenommenen Leitbild abweicht. 198

Ob das so ist, beurteilt sich, was die konkret angezeigte gewerbliche Sammlung angeht, nach den Angaben in deren Anzeige ? insbesondere hinsichtlich der Sammelmenge und ggf. der Containerzahl. Auch wenn es sich dabei (nur) um den größtmöglichen Umfang der beabsichtigten Sammlung handelt, ändert dies nichts daran, dass die Anzeige formell den Weg eröffnet, die Sammlung durchführen zu dürfen. Nur auf der Basis der Anzeige kann die zuständige Abfallbehörde das Beeinträchtigungspotential abschätzen und kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte planen. Eine Orientierung an den tatsächlich zu erwartenden Sammelmengen erscheint ebenso unpraktikabel wie nicht gesetzeskonform. Denn die tatsächlichen Sammelmengen können erst im Nachhinein festgestellt werden, d. h. wenn die Sammlungen bereits durchgeführt worden sind. Im Übrigen erschließt sich nicht, anhand welcher Kriterien die zuständige Abfallbehörde die Planungen eines gewerblichen Sammlers eigenmächtig als realistisch oder unrealistisch bewerten sollte ? zumal ihr dafür nur die "Pflichtangaben" nach § 18 Abs. 2 KrWG zur Verfügung stehen. Andererseits gibt es keinen Grund, die gewerblichen Sammler, die zu entsprechenden Angaben verpflichtet sind, davon zu entlasten, realistisch zu planen und diese Planung in der Anzeige als Vorhaben offenzulegen. Eine andere Auffassung ließe außer Acht, dass gerade Art und Umfang der 199

Sammlung (und damit auch die beabsichtigte Sammelmenge) nach § 18 Abs. 2 KrWG anzuzeigen sind. Weshalb diese dann für die Auslegung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG irrelevant sein sollten, erschließt sich nicht. Diese Angaben sollen ? wie bereits ausgeführt ? nach § 18 Abs. 2 KrWG die zuständige Abfallbehörde gerade in die Lage versetzen, die Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 KrWG zu überprüfen.

Eine wesentliche Beeinträchtigung kann insbesondere auszuschließen sein, wenn die konkret 200 beabsichtigte gewerbliche Sammlung selbst kein nennenswertes Gewicht im Vergleich zum bestehenden System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten zu entwickeln vermag. Dass die Beurteilung anhand des Schädlichkeitspotentials der gesetzgeberischen Regelung nicht fremd ist, zeigt nicht zuletzt die Begünstigung gemeinnütziger Sammlungen, die zumindest auch wegen ihres regelmäßig kleineren Umfangs vom Gesetzgeber vorgesehen wurde.

Vgl. BT-Drucks. 17/6052, S. 89. 201

Neben der nach der Anzeige beabsichtigten Sammelmenge kann auch die regionale 202 Verteilung von Bedeutung sein. So sind nachhaltige Auswirkungen auch bei einer kleineren Containerzahl dann nicht auszuschließen, wenn sich die gewerbliche Sammlung gerade auf die ressourcenstarken Zentren konzentriert und die Peripherie dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten überlässt und sie damit geeignet ist, den internen Ausgleich in Frage zu stellen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass zu den Angaben nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zumindest in ländlichen Gebieten auch gehört, dass der gewerbliche Sammler Angaben dazu macht, wo, d. h. in welchen Ortsteilen, gesammelt werden soll.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Dezember 2013 ? 20 B 869/13 -, juris. 203

Von Bedeutung kann schließlich auch die nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 KrWG anzugebende Größe 204 des Sammlungsunternehmens sein. Denn bei einem kleinen und eventuell nur lokal tätigen Unternehmen ist eine Verdrängungswirkung weniger naheliegend als bei einem Großunternehmen.

Aus Vorstehendem ergibt sich, dass feste Zahlen ? etwa im Hinblick auf eine Höchstmenge 205 oder eine bestimmte Containerzahl oder einen Bruchteil der vorhandenen Container oder Sammelmengen ? insoweit nicht abstrakt bestimmbar sind, vielmehr kann die Prüfung allenfalls anhand von Faustgrößen strukturiert werden.

Die nähere Prüfung eines Ausnahmefalles erübrigt sich aber gleichwohl regelmäßig jedenfalls 206 dann, wenn sich schon bei isolierter Betrachtung der einzelnen gewerblichen Sammlung aufgrund ihres Umfangs potenziell beeinträchtigende Rückwirkungen auf das bestehende System angesichts der typischen Wechselbeziehungen zwischen Erfassungsmenge und Erfassungssystem geradezu aufdrängen.

bb) Ist aber allein nach den ? hinreichend aussagekräftigen ? Angaben zur konkret 207 angezeigten gewerblichen Sammlung noch (nicht) festzustellen, dass wesentliche Beeinträchtigungen nicht zu erwarten sind, ist vor dem Hintergrund des § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG eine weitere Betrachtung erforderlich.

Nach § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG ist für die Beurteilung auch nach den Sätzen 2 und 3 nicht 208 allein auf die konkrete angezeigte gewerbliche Sammlung abzustellen, sondern "auch" das Zusammenwirken mit anderen Sammlungen einzubeziehen. Bereits die Wortwahl des

Gesetzes spricht hier dafür, dass damit in erster Linie auf die konkreten Verhältnisse abgestellt wird, also ein an der gegebenen Situation und nicht an den zukünftigen Entwicklungen orientiertes Merkmal gewählt wird. Dem entspricht die Gesetzesbegründung, wonach die zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt bereits bestehenden Sammlungen zu berücksichtigen sind.

Vgl. BT-Drucks. 17/7505 (neu), S. 43; in diesem Sinne auch VG Neustadt, Urteil vom 28. Mai 2015 - 4 K 1115/14.NW -, a. a. O.; Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 154; Beckmann, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 115. 209

Bei der gebotenen Gesamtbetrachtung sind deshalb vom Grundansatz her zunächst die tatsächlich (zulässigerweise) durchgeführten gewerblichen Sammlungen mit ihren jeweiligen Sammelmengen einzustellen. Diese (realen) Sammelmengen schlagen sich aber regelmäßig schon in den bereits erzielten Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten nieder. Denn diese sind Ergebnis eines Erfassungsgeschehens, auf das die existierenden Sammlungen bereits einwirken. Eines Rückgriffs auf die angezeigten Sammelmengen bedarf es deshalb insoweit regelmäßig nicht. Daraus folgt zugleich, dass die tatsächlich vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten realisierte Sammelmenge grundsätzlich tauglicher und ausreichender Bezugspunkt für die prognostisch zu beantwortende Frage ist, ob bei Hinzutreten der angezeigten gewerblichen Sammlung im Zusammenwirken mit anderen gewerblichen Sammlungen wesentliche Beeinträchtigungen realistisch (nicht) zu erwarten sind. Die Einzelfallbetrachtung kann ferner zumindest dann auch davon ausgehen, dass die bereits durchgeführten Sammlungen zu keiner (wesentlichen) Beeinträchtigung geführt haben, wenn die Sammelmengen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten in den vergangenen Jahren (kontinuierlich) angestiegen oder jedenfalls unverändert geblieben sind. 210

Darüber hinaus hat die zuständige Abfallbehörde noch die gewerblichen Sammlungen in ihre Betrachtung einzustellen, die zum maßgeblichen Zeitpunkt aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen (noch) nicht wirken (können), gleichwohl aber bei der Prognose der Auswirkungen im konkreten Fall zu berücksichtigen sind. 211

Dies betrifft zunächst diejenigen gewerblichen Sammlungen, die zwar schon angezeigt sind, aber noch nicht durchgeführt werden dürfen, weil die Wartefrist nach § 18 Abs. 1 KrWG noch nicht abgelaufen ist. 212

Ferner sind auch Sammlungen entscheidungserheblich, die zwar durchgeführt werden dürften und deshalb im Fall ihrer Realisierung bereits über die real erzielte Sammelmenge des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Dritt-beauftragten erfasst wären, von denen aber positiv feststeht, dass sie noch nicht durchgeführt werden, und bei denen zumindest damit zu rechnen ist, dass sie wie angekündigt realisiert werden. Eine solche Erwartung ist auch dann begründet, wenn die gewerbliche Sammlung zwar untersagt wurde, der betroffene Sammler hiergegen aber gerichtlich vorgeht. Damit bringt er besonders sinnfällig zum Ausdruck, dass er an der Sammlung festhält, auch wenn er sie ? sei es wegen der sofortigen Vollziehbarkeit der Untersagungsverfügung, sei es, weil er aus betriebswirtschaftlichen Gründen oder sonstigen Erwägungen heraus die Sammlung erst nach erreichter Rechtssicherheit ins Werk setzen will ? noch nicht durchführt. 213

Aus dem Kreis der damit grundsätzlich berücksichtigungsfähigen gewerblichen Sammlungen scheiden dementsprechend allerdings diejenigen aus, bei denen die Anzeige entweder zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt schon zurückgenommen war oder die bis dahin 214

bestandskräftig untersagt wurden. In Bezug auf diese zu berücksichtigenden, noch nicht ins Werk gesetzten Sammlungen ist ? schon mangels anderer denkbarer Bezugsgrößen ? aus den bereits für die konkret in Rede stehende gewerbliche Sammlung genannten Gründen die angezeigte Sammelmenge maßgeblich.

Von diesen potentiellen erheblichen gewerblichen Sammlungen sind indes der konkret angezeigten Sammlung auch im Rahmen der erforderlichen Auswirkungsprognose nur diejenigen entgegenzuhalten, die bereits vor Eingang deren (vollständiger) Anzeige bei der zuständigen Abfallbehörde angezeigt worden sind. Denn soweit Sammlungen erst danach angezeigt wurden, haben sie schon aus Gründen der zu gewährleistenden gleichmäßigen Behandlung aller potenziellen Sammler bei der Betrachtung zurückzustehen. Zu einer solchen gleichmäßigen Behandlung gehört ? wie ausgeführt ? auch die Beachtung des Prioritätsprinzips. 215

Vgl. auch Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 154. 216

Aufgrund der Funktion des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG ist es allerdings nicht gerechtfertigt, auch die angezeigten gemeinnützigen Sammlungen in die Auswirkungsprognose einzubeziehen. Für eine solche Einbeziehung spricht zwar das gesetzgeberische Anliegen, die Gesamtbelastung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems zu berücksichtigen. 217

Vgl. BT-Drucks. 17/1705 (neu), S. 43. 218

Dieser Blickwinkel wäre aber nicht systemkonform. Denn Schutzziel des § 17 Abs. 3 KrWG ist die Funktionsfähigkeit des konkreten öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems. Dieses wiederum ist aber gegenüber gemeinnützigen Sammlungen gerade nicht geschützt (§ 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 KrWG) und muss mit diesen selbst um den Preis wesentlicher Beeinträchtigungen leben, die sogar bis hin zum eigenen Zusammenbruch gehen dürfen. Die gemeinnützigen Sammlungen gehören also ? anders als die gewerblichen ? zu den Systembedingungen, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Dritt-beauftragte einzukalkulieren hat. Ihre Existenz kann allenfalls die Empfindlichkeit des kommunalen Erfassungssystems gegenüber einer gewerblichen Sammlung dadurch steigern, dass die vom kommunalen System erfasste Sammelmenge bereits so niedrig ist, dass eine hinzukommende gewerbliche Sammlung spürbarere Auswirkungen hat, als sie es bei einer größeren Sammelmenge des kommunalen Systems hätte. 219

Vgl. in diesem Zusammenhang einerseits Dippel, a. a. O., § 17 Rn. 56, und andererseits Schwind, a. a. O., § 17 KrWG Rn. 155. 220

f) Ausgehend von diesen Grundsätzen lässt sich nicht feststellen, dass der Sammlung der Klägerin, soweit diese Altmetalle, Altpapier und Grünabfälle umfasst, überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. 221

aa) Die in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG genannten tatbestandlichen Voraussetzungen sind vorliegend jedenfalls im Hinblick auf die Wertstoffe Altpapier und Grünabfälle erfüllt. 222

Der Beklagte führt als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger über Drittbeauftragte eine haushaltsnahe getrennte Erfassung der Wertstoffe Altpapier und Grünschnitt durch. Flächendeckend sind im gesamten Kreisgebiet blaue Tonnen und Biotonnen eingeführt. Zweifel werden insoweit auch von der Klägerin nicht erhoben. 223

bb) Da mithin die tatbestandlichen Voraussetzungen aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG vorliegen, greift die sich aus dieser Bestimmung ergebende Vermutung, dass der Sammlung der Klägerin überwiegende öffentliche Interessen im Sinne der wesentlichen Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bzw. des Drittbeauftragte entgegenstehen, zumal diese eine haushaltsnahe, d. h. serviceorientierte, aber auch ressourcenintensive Sammlung mittels blauer Tonne und Biotonne durchführen. Gleichwohl liegen indes hier besondere Umstände vor, die eine Gefährdung auch abstrakt nicht erkennen lassen. Insoweit kommt es zwar entgegen der Auffassung der Klägerin nicht bzw. nicht in erster Linie auf die vergleichsweise geringen Sammelmengen an. Entscheidend ist vielmehr, dass die Klägerin nach eigenen Angaben, denen der Beklagte nicht, insbesondere nicht in substantiiertes Form, entgegengetreten ist, allein ihre seit langem praktizierte Sammlung in unverändertem Umfang fortführen will. Diese hatte indes auf die Funktionsfähigkeit der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers keinen (negativen) Einfluss. Nachdem dem Senat vorliegenden Zahlenmaterial des Beklagten ist die Sammelmenge im Bereich des Altpapiers und des Grünschnitts jedenfalls seit dem Jahr 2012 mit geringen Schwankungen nach oben und unten im Wesentlichen stabil geblieben. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger selbst führt Rückgänge im Übrigen wesentlich auf eine unzulässige Entsorgung im Restmüll zurück, nicht aber auf die Konkurrenz der Klägerin. Die bestehende Sammlung der Klägerin musste demnach auch der Planung und Organisation des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers zugrunde gelegt werden.

Vgl. dazu auch OVG NRW, Urteil vom 13. August 2013 - 20 A 3043/11 -, a. a. O., Rn. 141. 225

Die angegebene Sammelmenge der Klägerin ist damit nichts, was der Sammlung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten genommen wird, sondern etwas, auf das er schon bisher keinen Zugriff hatte. Anhaltspunkte dafür, dass wegen veränderter Rahmenbedingungen dies gleichwohl zum jetzigen Zeitpunkt zu einer Funktionsbeeinträchtigung führte oder in absehbarer Zeit führen könnte, sind weder dargelegt noch ersichtlich, erhebliche Mengenrückgänge sind - wie aufgezeigt - nicht zu erkennen. 226

Etwas anderes kann hier auch dann nicht gelten, wenn auf das Zusammenwirken mit anderen angezeigten Sammlungen abgestellt wird. Bei diesen handelt es sich entweder auch um Sammlungen, die wie diejenige der Klägerin bereits seit längerem praktiziert werden, ohne dass sie nach vorstehenden Feststellungen das System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten gefährdet hätten, oder sie können aufgrund bestehender Priorität jedenfalls der Sammlung der Klägerin nicht entgegengehalten werden. 227

Vgl. in diesem Zusammenhang auch OVG NRW, Beschluss vom 20. November 2015 - 20 B 396/15 -, juris. 228

cc) Hinsichtlich der Sammlung von Altmetall ist demgegenüber bereits zweifelhaft, ob der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger/Drittbeauftragte insoweit überhaupt eine haushaltsnahe getrennte Erfassung und Verwertung durchführt. Seinen Angaben lässt sich nicht entnehmen, dass er insoweit überhaupt eine getrennte Erfassung praktiziert. Vielmehr werden Altmetalle - neben nicht näher spezifizierten mobilen Sammlungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden - offenbar erst aus dem in der Restmülltonne vorhandenen Abfall aussortiert und dann einer gesonderten Verwertung zugeführt. Ob dieses System über § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG geschützt werden kann, ist zumindest fraglich. 229

Diese Frage kann indes auf sich beruhen. Denn auch für die angezeigte Sammlung von Altmetall kann sich die Klägerin darauf berufen, lediglich eine bereits vor Inkrafttreten des 230

Kreislaufwirtschaftsgesetzes praktizierte Sammlung fortführen zu wollen. Insoweit gilt das bereits zu den Wertstofffraktionen Altpapier und Grünabfällen Ausgeführte entsprechend. In diesem Zusammenhang ist lediglich anzumerken, dass der Beklagte selbst anführt, die Sammlung der Klägerin gefährde mit den übrigen angezeigten Sammlungen die beabsichtigte Steigerung der Sammelmenge für Altmetalle (Hervorhebung durch den Senat). Diesem Zweck dient § 17 Abs. 3 KrWG aber gerade nicht.

g) Angesichts des Umstandes, dass die Klägerin lediglich eine seit längerem bestehende Sammlung unverändert fortsetzen will, folgt deren Unzulässigkeit auch nicht aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 KrWG. 231

Vgl. zum Normverständnis OVG NRW, Urteile vom 15. August 2013 - 20 A 2798/11 -, a. a. O., - 20 A 3043/11 -, a. a. O., und - 20 A 3044/11 -, a. a. O. 232

Denn es geht hier um Sammelmengen, die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten (auch) bisher nicht zur Verfügung standen und seiner Gebührenkalkulation deshalb nicht zugrunde liegen können. Sollten sie nunmehr dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger/Drittbeauftragten zuwachsen, könnte allenfalls dies zu einer Veränderung führen. 233

h) Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung ergibt sich im vorliegenden Zusammenhang auch nicht aus § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG. Was den Schutzzweck oder die Schutzrichtung des § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 3 KrWG anbelangt, ist zunächst klarzustellen, dass es nicht - jedenfalls nicht in erster Linie - um den Schutz des Wettbewerbs oder von Wettbewerbern gehen kann, auch wenn der Wortlaut der Vorschrift dies auf den ersten Blick nahe legen mag. Aufgrund der Systematik des § 17 Abs. 3 KrWG erweist sich (auch) dessen Satz 3 Nr. 3 als Konkretisierung des Satzes 2 Alt. 2, der wiederum das Merkmal der Gefährdung der Funktionsfähigkeit in Satz 1 konkretisiert. Von daher beurteilt sich auch die Schutzrichtung des Satzes 3 Nr. 3 danach, welchen Einfluss oder welchen Zusammenhang die dort genannten Aspekte auf die oder mit der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in Gestalt der die Funktionsfähigkeit prägenden Merkmale Planungssicherheit und Organisationsverantwortung haben. Dementsprechend kann es nur darum gehen, ob die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers deshalb in Frage steht, weil sich eine angedachte Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungspflicht im Wege der Drittbeauftragung wegen vergaberechtlicher Schwierigkeiten nicht ohne Weiteres realisieren lässt oder aber eine nach Durchführung eines Vergabeverfahrens erfolgte Drittbeauftragung deshalb in ihrem vertraglichen Bestand gefährdet ist, weil sie von einem anderen "unterlaufen" wird. Solche Konstellationen lassen sich vorliegend nicht feststellen. 234

Schwierigkeiten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, im Wege eines Vergabeverfahrens einen zu beauftragenden Dritten zu finden, der die Altpapier- und Biomüllentsorgung (Verwertung) übernimmt, können ausgeschlossen werden, weil der Beklagte hierfür offenbar ohne weiteres jeweils einen solchen Dritten gefunden hat. Dass es bei der Ausschreibung Schwierigkeiten gegeben hätte, hat er nicht vorgetragen. Dem Umstand, dass zum Zeitpunkt der Ausschreibung unter anderem die Klägerin bereits Sammlungen durchführte, hätte im Übrigen im Rahmen der Ausschreibung schlicht dadurch Rechnung getragen werden können oder müssen, dass diese Sammelmengen außer Ansatz geblieben wären. Denn eine (zwingende) Notwendigkeit, die Ausschreibung auch auf den Fall zu erstrecken, dass die Klägerin ihre Sammlung einstellt, hat nicht bestanden. Im Übrigen ist unter anderem diesen Unwägbarkeiten erkennbar durch eine entsprechende mengenmäßige 235

Staffelung Rechnung getragen worden.

Weiterhin ist nicht ersichtlich, dass der Bestand der Drittbeauftragung aufgrund eines "Unterlaufens" der Vergabe in Frage steht oder gefährdet ist. Es ist weder vom Drittbeauftragten geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich, dass die Erfüllung der Entsorgungspflichten in Frage steht. Zwar mag es als ein Unterlaufen des Vergabeverfahrens angesehen werden, dass sich die Klägerin an dem Vergabeverfahren beteiligt hat, in diesem nicht zum Zuge gekommen ist und gleichwohl nach wie vor im Kreisgebiet Altpapier und Biomüll sammelt. Da es jedoch - wie eingangs aufgezeigt - nicht um den Schutz des Vergabeverfahrens oder von Wettbewerbern geht, kommt es darauf im vorliegenden Zusammenhang nicht an, solange dadurch die Erfüllung der Entsorgungspflichten im Wege der Drittbeauftragung nicht in Frage gestellt wird. 236

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO, wobei der Senat bei der Kostenquote das jeweilige Obsiegen im Verhältnis zum wirtschaftlichen Gesamtinteresse zugrunde gelegt hat. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. 237

Die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Frage, ob es sich bei Sperrmüll im Sinne des Abfallschlüssels 20 03 07 um gemischten Abfall im Sinne von § 17 Abs. 2 Satz 2 KrWG handelt, bedarf ebenso grundsätzlicher Klärung wie die Frage, wann überwiegende öffentliche Interessen bei Bestehen eines hochwertigen Erfassungssystems des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers/Drittbeauftragten im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen. 238